

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLARISSA LIMA AVILA

O VOTO DIRETO

Porto Alegre
2017

CLARISSA LIMA AVILA

O VOTO DIRETO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior.

Porto Alegre

2017

O VOTO DIRETO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

Conceito atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior

Examinador: Prof. Dr.

Examinador: Prof. Dr.

Examinador: Prof. Dr.

Às minhas Marias

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação não se constrói sozinha. Foram várias as pessoas que estiveram comigo nestes anos de mestrado. Infelizmente, é difícil enumerar todas, mas algumas pessoas foram essenciais para que eu chegasse até aqui e merecem os meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente à Deus por tudo que representa.

Ao Professor Doutor Cezar Saldanha de Souza Junior, meu especial agradecimento por me permitir ser orientada por ele, bem como pelas orientações sábias em um caminho cheio de obstáculos, adversidades e contratemplos. É indescritível a oportunidade de poder desfrutar de seus ensinamentos.

Ao Professor Doutor Carlos Eduardo Dieder Reverbel por compartilhar de suas lições e por permitir os valiosos momentos de troca, proporcionando, através do convívio acadêmico, momentos de estudo importantes para o meu crescimento.

Ao Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira pelas contribuições na banca de qualificação para o aprimoramento do presente estudo.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que me auxiliaram na caminhada acadêmica.

A todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por toda a atenção sempre dispensada.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela convivência e discussões sempre pertinentes e instigantes, em especial aos hoje amigos Vanessa Urdangarin, Roland Hamilton Marquardt Neto, Henrique Montagner Fernandes, Leandro Augusto Nicola de Sampaio, Angélica Moreira Dresch da Silveira, Marcelo de Azevedo Telesca Mota, Wagner Silveira Feloniuk, Romulo Ponticelli Giorgi Júnior, que contribuíram ativamente no transcurso da minha caminhada acadêmica.

À Mellany Chevtchik, pesquisadora nata que se destaca ainda no curso da graduação em Direito, pela parceria de todas as horas.

E, por fim, e não menos importante, à minha família!

Aos meus pais, Guacyra e Victor Hugo, e ao meu irmão Bruno por serem o esteio, sempre! Sem eles não teria chegado até aqui.

Ao meu amor e companheiro de vida Marcelo, por estar sempre ao meu lado e por acreditar que seria possível.

Aos meus sogros e aos meus cunhados pelo apoio direto ou indireto que deram nessa empreitada acadêmica.

Muito obrigada!

“[...] haviam deitado manifesto, reclamando não só completa liberdade de expressão como também eleições presidenciais por sufrágio universal e com voto secreto”

VERÍSSIMO, Erico. Incidente em Antares. São Paulo: Globo, 1988.

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar o instituto do voto direto no direito político constitucional brasileiro. A dimensão dos direitos políticos no Brasil nem sempre esteve relacionada à crescente participação política no processo eleitoral. Essa importância decorre do próprio processo histórico, da extensão desses direitos e do modo como ocorreu essa movimentação. O poder conferido à autoridade, para agir em nome de alguém em uma democracia representativa, se dá através de eleições, isto é, o mecanismo eleitoral é compreendido como meio de ratificar uma ação. Nesse diapasão, tal meio de renovação ocorre em períodos determinados, tendo aprovação limitada a esse íterim. Assim, por intermédio de eleições o escolhido através do voto popular poderá agir em nome dos eleitores e sua representação será legitimada. Daí a imperiosidade de compreender a extensão da história do voto no Brasil, seu contexto histórico e social, pois através dela buscaremos entender o aperfeiçoamento da representação política e a amplificação da acepção da democracia.

Palavras-chave: Voto Direto. Representação Política. Participação Popular.

ABSTRACT

The present work intends to study the institute of direct voting in Brazilian constitutional political law. The dimension of non-Brazil's political rights is not always related to growing political participation in the electoral process. This important is a process of distributing historical documents, an extension of rights and the way in which this movement occurred. The power conferred on the authority to act on behalf of someone in a representative democracy is through elections, that is, the electoral mechanism is understood as a means of ratifying an action. In this tuning fork, such a means of renewal in case of non-compliance. Thus, through elections the one chosen through popular vote, acting on behalf of the voters and their representation will be legitimized. Hence the imperiousness of an extension of the history of voting in Brazil, its historical and social context, through which we will seek to understand the improvement of political representation and the amplification of the acceptance of democracy.

Keywords: Direct Vote. Political Representation. Popular participation.

LISTA DE ABREVIATURAS

CRFB/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

PEC: Proposta de emenda à Constituição

PLS: Projeto de Lei do Senado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE 1 – O VOTO NA HISTÓRIA POLÍTICA DO BRASIL	14
CAPÍTULO 1 – NO BRASIL PORTUGUES E NO IMPÉRIO DO BRASIL	14
1.1 O voto no Brasil português	14
1.2 O voto no Império do Brasil	20
CAPÍTULO 2 – DA REPÚBLICA VELHA A NOSSOS DIAS	27
2.1 O voto na República Velha e Estado Novo	27
2.2 O voto nos dias atuais	38
PARTE 2 – O CIDADÃO-ELEITOR E O VOTO DIRETO	43
CAPÍTULO 3 – O INSTITUTO DO VOTO DIRETO	44
3.1 Considerações. Conceitos.....	44
3.2 Direito Público Subjetivo ou Função de Soberania Popular	55
CAPÍTULO 4 – LISTAS PARTIDÁRIAS PREORDENADAS: PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO	64
4.1 Principais propostas em tramitação	64
4.2 Sistema eleitoral constitucional brasileiro: o sistema proporcional e a constituição das listas fechadas	67
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE A – TABELAS	89
ANEXO A – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 61, DE 2007	95
ANEXO B – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 86, DE 2017	97

INTRODUÇÃO

O propósito desta dissertação de mestrado é analisar o instituto do voto direto como cláusula pétrea da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como sua evolução no processo eleitoral brasileiro desde o Brasil português¹ até os dias de hoje, apresentando as contendas já existentes à época imperial, dando ênfase à discussão quanto à capacidade de votar e ser votado. Visa, ainda, analisar a participação política no Brasil e sua influência na formação da história democrática.

A vontade de aprofundar os estudos sobre o tema surgiu quando das discussões travadas no grupo de estudos capitaneado pelo Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior, ainda como aluna do Programa de Educação Continuada do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A partir dos ricos debates sobre reforma política, havidos no histórico prédio da Faculdade de Direito, a análise sobre o instituto do voto direto, secreto e universal, despertou singular interesse. O desenvolvimento de estudos mais aprofundados sobre a ideia de que *o voto direto é o voto do eleitor na pessoa do candidato*², brilhantemente apresentada pelo Professor Doutor Saldanha, foi o que impulsionou o presente escrito.

Pode-se, inicialmente, dizer que o voto foi uma conquista, uma vez que é notório que a história política no Brasil tivemos períodos de exclusão e de impossibilidade de participação popular, oriundos da ação pontual de diversos governos ao longo do tempo. Outrossim, a notória associação popular entre livre exercício do voto e democracia merece destaque. Assim, nesse contexto, pretende-se estudar o instituto do voto direto como instrumento de cidadania e livre exercício da democracia, buscando compreender que o direito de o cidadão-eleitor votar no cidadão-candidato é superior ideia de eleição em legenda, ou lista fechada, ou qualquer outra proposta de alteração do atual regramento em trâmite no legislativo.

¹ Para fins de abordagem, o período compreendido entre 1500 a 1815 será tratado como Brasil português. Ver REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **A revolução federalista e o ideário parlamentarista**. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Parecer** sobre a minuta do anteprojeto de lei de iniciativa popular que “dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema de eleições proporcionais, alterando o Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), bem como sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de setembro de 1998”.

O voto direto é um dos chamados dispositivos pétreos da Constituição Federal e fundamento dos sistemas políticos democráticos. Os demais atributos do voto – manifestação direta do eleitorado sem intermediação; a garantia de sigilo nas votações, fator de liberdade do eleitor; a universalidade da habilitação dos cidadãos, respeitada apenas a exigência de idade mínima; e a renovação periódica dos mandatos – são todos corolários do princípio fundamental do exercício dos direitos da cidadania.³ Buscar-se-á também nesta pesquisa examinar a redação dos artigos 14 e 60, § 4º, inciso II da Constituição Federal brasileira investigando especialmente a questão relacionada ao estabelecimento do voto direto como cláusula pétrea.

Com uma percepção jus-política do instituto da reforma eleitoral, especialmente no que diz com a proposta de adoção do voto proporcional em listas fechadas e uma valoração da necessidade do voto direto como já estabelecido em nosso ordenamento, pretende-se desenvolver o debate contrastando as diferentes correntes doutrinárias que lecionam acerca desta problemática. Deste modo, o plano de exposição do presente trabalho está dividido em duas partes, com dois capítulos cada, que se complementam, apresentados na seguinte ordem: o voto na história política do Brasil e o cidadão-eleitor na pessoa do cidadão-candidato. Para fins de alcance do objeto de estudo, torna-se imperiosa, antes de tudo, a realização de um resgate histórico.

Na primeira parte examinamos o instituto do voto desde o Brasil Português até os dias de hoje, com vistas a demonstrar a crescente importância do direito ao voto para o eleitor. O primeiro capítulo aborda o período compreendido entre o Brasil Português e o Império do Brasil. O segundo capítulo dedica-se da República aos dias atuais. Aqui pretende-se demonstrar a evolução da legislação e avanços quanto a temas tão importantes como, por exemplo, a votação eletrônica. Na segunda parte examinamos o conceito de voto direto, sua evolução no texto constitucional ao longo da história, o voto direto com enfoque na condição de cláusula pétrea frente as principais propostas de mudança da legislação eleitoral neste ponto.

Como técnica, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e análise das discussões havidas no legislativo brasileiro. O estudo não se limitou a um único autor, sendo utilizadas diversas fontes de referência para os temas tratados. Em que pese não

³ FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político**: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Petrópolis, 1996. p. 971-972. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-direto>>. Acesso em: 31 out. 2014.

resida aqui qualquer pretensão de esgotar a matéria, busca-se com o presente engendrar esforços para a compreensão de um instituto que fora conquistado ao longo da história, proporcionando com isso reflexões acerca do tema, em especial frente aos projetos de lei que visam a reforma eleitoral.

PARTE 1 – O VOTO NA HISTÓRIA POLÍTICA DO BRASIL

A primeira parte dessa dissertação tem o objetivo de apresentar em breves linhas acerca da história do instituto do voto no Brasil, especialmente quanto ao desenvolvimento do processo de escolha dos representantes, eis que o direito de o cidadão votar e ser votado é uma das grandes conquistas da sociedade organizada.

O primeiro capítulo tem o intuito de trazer a evolução do processo eleitoral desde o período do Brasil português até o Império do Brasil. Já no segundo capítulo busca-se fazer um apanhado histórico desde a proclamação da República até os dias atuais.

Para melhor sistematização, ambos capítulos foram divididos em duas partes. A parte inicial do primeiro capítulo traça uma linha temporal do voto no Brasil português, quando a escolha dos representantes do povo se dava em graus. A segunda parte é dedicada ao Império do Brasil. A primeira parte do segundo capítulo narra as eleições na República Velha e Estado Novo. As eleições pós 1982 são tratadas na segunda parte do segundo capítulo.

CAPÍTULO 1 – NO BRASIL PORTUGUES E NO IMPÉRIO DO BRASIL

1.1 O voto no Brasil português

O exercício do voto surgiu em terras brasileiras com chegada dos colonizadores portugueses⁴. Seguindo tradição luso, os colonizadores portugueses tão logo iniciaram o domínio, passaram a realizar votações para escolher os que iriam governar as vilas e cidades que fundavam⁵.

A concessão de grandes extensões de terras era dada àqueles que tivessem condições de explorá-las. Mesmo povoadas, a cessão ocorria. E assim, os chamados “sesmeiros” e seus descendentes eram nomeados para integrar as forças armadas da Colônia, cujo interesse era combater a oposição da população nativa à tomada de seus territórios. Tal medida também visava garantir o fornecimento de mão-de-obra

⁴ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **As eleições no Brasil**: entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Livro no prelo.

⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. pp. 41-42.

escrava indígena. No processo de colonização, a formação de grandes domínios rurais ocorreu de forma muito efetiva. A medida em que foi se consolidando a colonização, a vida político-administrativa se organizava constituindo em cada vila ou cidade um conselho que dava sustentação à administração colonial, denominado “Senado da Câmara”. Ao conselho cabia designar os nomes para os postos de comando para a força militar local, desempenhar as funções de justiça e tomar decisões de interesse local como a realização de obras públicas, taxaço do preço das mercadorias, remuneração dos ofícios, etc.

Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira

Quando os reis de Portugal nomeavam governadores das capitanias, enviavam ofícios às câmaras das repúblicas das sedes das capitanias, informando-as dessas nomeações. Davam notícias detalhadas dos nomeados e solicitavam às câmaras das repúblicas que lhes dessem posse logo após as suas chegadas. Ao chegar às cidades-sedes das capitanias, os novos governadores se dirigiam às câmaras, agora denominadas senados das repúblicas, e apresentavam suas credenciais. Os senadores da República, eleitos pelo povo, davam-lhes posse. Só então os governadores das capitanias passavam a exercer o cargo de representantes dos reis de Portugal.⁶

Os bandeirantes paulistas, por exemplo, ao fundarem as cidades - já sob o manto da lei e da ordem – de pronto já realizavam a eleição do guarda-mor regente, eis que tinham fortemente presentes a ideia do “direito de votar e de ser votado”⁷. Ao longo do período colonial⁸, as eleições no Brasil tinham caráter local ou municipal, de acordo com a tradição ibérica⁹.

Imperioso considerar que desempenho do poder político nessa época se dava pelo senhorio fundiário por intermédio das câmaras municipais. O poder exercido

⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.39.

⁷ *Ibid*, p. 36.

⁸ REVERBEL traz que “BARBARA WARD distingue (a) colonização de (b) colonialização. No primeiro caso, temos o estabelecimento de ocidentais em espaços vazios e incultos, cujo objetivo central é valorizar aquele espaço vazio. Ao passo que a colonialização é a dominação pelos ocidentais de terras povoadas onde já exista uma cultura nativa bem caracterizada. Na colonização as populações autóctones não possuem organização política estável, na colonialização, possuem política estável. O Brasil é exemplo de colonização, enquanto a Índia é exemplo de colonialização. JOÃO CAMILO sugere utilizarmos, em português, a palavra colonialismo, no lugar de colonização. OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. *Um mundo em busca de segurança*. São Paulo: Herder, 1961, pp. 280-1. WARD, Barbara. *Le Sens de l’Histoire et la Liberté*, Paris, 1957, p.157”. **As eleições no Brasil**: entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Livro no prelo.

⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p. 41.

pelas câmaras era tanto que não raras vezes, o trabalho por elas desenvolvido ocorria à margem da legislação vigente.¹⁰ Na prática, era comum que o poder político ficava ao encargo dos proprietários rurais. Os ditos “homens bons” eram tidos como “eleitores qualificados” podendo votar e ser votados. Nesse sentido, Manoel Rodrigues Ferreira:

As populações das repúblicas dividiam-se em três estados: nobreza (civil e militar), eclesiástico e povo, da mesma maneira que a realeza. Vejamos, inicialmente, a nobreza de uma República do Brasil. A nobreza local não era estabelecida por qualquer ato do rei. Na Idade Média, essa classe era denominada “homens bons”, e consistia na camada superior da sociedade, a quem competia os cargos da República por intermédio das eleições populares. As primeiras famílias portuguesas de “homens bons” vieram para o Brasil na armada de Martim Afonso de Souza e, com ele, participaram da fundação de São Vicente e Piratininga, em 1532. Passaram, daí em diante, a se considerar, e a serem consideradas, “conquistadoras da terra”. Seus descendentes diziam-se “descendentes dos conquistadores da terra”, o que lhes garantiam a categoria de “homens bons” e o privilégio de serem eleitos para os cargos da República. Assim acontecia em todas as vilas e cidades do Brasil. Somente uma pesquisa poderia dizer em que época essa categoria de “homens bons” passou a ser denominada “nobreza” (local). Ambas as denominações coexistiam, de maneira freqüente, com a de “repúblicas”, classe política dirigente das repúblicas locais. Portanto, expressões como “homens bons”, “nobreza da terra” e “repúblicas”, comuns na documentação das repúblicas, eram sinônimas. Mas, como em diversas partes da Monarquia portuguesa estavam sendo eleitas pessoas sem essa qualificação, o alvará régio, de 12 de novembro de 1611, ordenava às câmaras das repúblicas que organizassem livros (“cadernos”) onde ficassem assentados os nomes dos nobres e seus descendentes, únicos que podiam ser eleitos para os cargos das repúblicas.¹¹

Estes tinham suas ações - por vezes autoritárias - legalizadas pela Coroa Portuguesa através da sanção de atos praticados pelas câmaras. Assim, o direito legislado ficava à margem da atuação dos senhores rurais, sendo as primeiras câmaras municipais brasileiras corporações de tipo oligárquico e aristocratizado, em que pese serem o único instrumento de poder.

A eleição da Câmara Municipal da Vila de São Vicente¹², sede da capitania de mesmo nome, convocada por seu donatário, Martim Afonso de Souza, em 1532,

¹⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. pp.65-66.

¹¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p. 40-41

¹² LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p.73.

inaugurou a história do voto no Brasil¹³. Seguindo o legado português, os moradores¹⁴ da primeira vila fundada na colônia de Portugal foram às urnas de maneira indireta¹⁵. Ao passo que as vilas e cidades começavam a se formar, os conselhos municipais passaram a se constituir a partir da eleição de seus membros. Por mais de três séculos, os vereadores eleitos detinham os mesmos direitos que os membros das câmaras portuguesas¹⁶. A votação foi orientada conforme as determinações das Ordenações do Reino¹⁷. Nas palavras de Ferreira:

Em todas as cidades e vilas brasileiras, sem exceção, realizaram-se eleições livres, democráticas, para os conselhos municipais, reguladas pelo Código Eleitoral da Ordenação do Reino. O povo brasileiro português nascido no Brasil teve sempre a mais ampla liberdade de escolher os seus governantes locais sem qualquer intervenção de outro poder. Esses conselhos municipais, da mais alta importância na vida político-administrativa das cidades e vilas, tinham, inclusive, o direito de dirigir-se diretamente aos reis de Portugal, mesmo para reclamar contra os governadores-gerais nomeados pela Coroa.¹⁸

Do período colonial até quase o fim do Império, ainda que incipientemente, era concedido aos ditos homens bons¹⁹ o direito de participação no processo de escolha²⁰ dos administradores das vilas, podendo estes, votar e ser votados.

¹³ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.11.

¹⁴ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p. 41.

¹⁵ CAJADO, *loc. cit.*

¹⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.41.

¹⁷ **Ordenações do Reino**: refere-se à compilação de leis em Portugal durante o período de algum rei. Assim, afonsinas, em função de Dom Afonso V (1448-1481); manuelinas, sob o reinado de Dom Manuel I (1495-1521); Filipinas, na época de Dom Felipe I (1581-1598). No Brasil, as Ordenações Filipinas foram paulatinamente derogadas à medida em que se elaboravam leis brasileiras. Só em 1917 foram excluídas inteiramente do ordenamento jurídico nacional, quando entrou em vigor o primeiro Código Civil. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.14.

¹⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.324.

¹⁹ Na época do Brasil Colônia, eram homens bons os nobres de linhagem, burocratas, os senhores de engenho, e os membros da alta burocracia militar, comerciantes ricos e homens de posses, mesmo analfabetos. *Ibid*, p.12.

²⁰ O processo de escolha dos membros do Conselho Municipal era cheio de detalhes e obedecia a várias etapas, entre elas: 1) escolha dos eleitores: Homens bons e povo diziam 6 nomes ao pé do ouvido do escrivão. Os 6 mais votados seriam os eleitores; 2) formação das duplas: O juiz mais velho da comarca dividia os 6 eleitores em 3 duplas. Nessa formação, procurava-se separar os parentes e era proibida a comunicação entre as duplas; 3) Elaboração de 9 listas: Cada dupla elaborava 3 listas contendo: nomes dos vereadores, dos procuradores e dos juizes; 4) Redução de 9 listas a 3: O juiz mais velho rearranjava as 9 listas de forma a definir as composições da Câmara para cada um dos 3 anos subsequentes. Eram formadas 3 listas contendo em cada uma os nomes dos vereadores,

Em 1555, a vila de Santo André da Borda do Campo elegia juiz, vereador, inspetor e procurador. Só o alcaide-mor, espécie de prefeito, era indicado pelo rei.

Em que pese, as Ordenações do Reino serem consideradas o ordenamento principal, outros provimentos vigoraram durante a fase colonial. A exemplo disso, o alvará de 12 de novembro de 1611 buscava preencher lacunas deixadas pelas referidas Ordenações em matéria eleitoral²¹. Nesse sentido, assinala Reverbel:

Eleições sempre existiram. Imperfeitas e literalmente controladas pelo Poder Executivo. Antes mesmo da Constituição do Império já existia eleições no Brasil. Neste particular, a primeira lei eleitoral do Brasil (de 1846) somente chancelava prática eleitoral pretérita, tanto que a Assembleia Constituinte (depois dissolvida) foi constituída nos moldes do determinado pelas instruções de 19 de junho de 1822. E, posteriormente, o decreto de 26 de março de 1824 regeu a matéria (com pequenas alterações) até 1842.²²

E, ainda, o brilhante doutrinador ensina:

A eleição obedecia ao princípio indireto (ou de duplo grau), que era a norma geral no mundo àquela época. A massa dos cidadãos ativos ou qualificados, reunida em assembleias paroquiais, escolhia os eleitores de província e, estes, por sua vez, escolhiam os representantes da nação e da província (arts. 90 e 91, da Constituição)²³.

No mesmo período, a administração política da colônia era estabelecida pela relação entre o rei de Portugal e os donatários (nobres portugueses para quem o rei doava capitanias com o intuito de acelerar a colonização). Dentro das capitanias, os donatários tinham a função de estabelecer Câmaras Municipais que funcionavam como “prefeituras” e para a constituição dessas câmaras eram eleitos representantes.

procuradores e juizes que exerceriam os cargos durante um ano; 5) Pelouros: O juiz mais velho inseria em cada um dos pelouros uma lista contendo o nome daqueles que exerceriam os cargos da Câmara em um ano. Uma sacola com 4 compartimentos acondicionava os 3 pelouros e a lista contendo o nome de todos os eleitos. A sacola era guardada em uma arca com 3 fechaduras, cada chave ficava sob a guarda de um vereador que exercia o cargo naquele ano; 6) Sorteio: No início do ano, numa reunião chamada ‘Janeirinha’, a arca era aberta pelos vereadores e um menino de até sete anos sorteava o pelouro que continha o nome dos oficiais que iriam exercer as atividades na Câmara naquele ano. *Ibid*, pp.12-13.

²¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p. 59.

²² REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **As eleições no Brasil**: entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Livro no prelo.

²³ *Ibid*.

As Câmaras acumulavam funções executivas e legislativas. Nos primeiros momentos, a eleição para os cargos das repúblicas das vilas e cidades era determinado pelo número de seus moradores. Em geral, o número de vereadores variava de três a sete e o de juizes de um a dois. Procurador do Conselho era apenas um. Quando, os vereadores, os juizes ordinários e o procurador se reuniam para tratar das coisas respeitantes ao "bem comum da República", dizia-se que eles "faziam câmara". Quando somente os vereadores e os juizes se reuniam chamava-se "vereação".²⁴

Somente um ano antes da proclamação da Independência, em 1821, as pessoas deixaram de votar apenas em âmbito municipal. Às vésperas da Independência, o crescimento econômico e a pressão popular registravam a necessidade de uma participação de representantes brasileiros nas decisões de Portugal. Realizaram-se, assim, as primeiras eleições gerais - em quatro turnos - para a escolha dos deputados que representariam o país nas Cortes Constituintes de Lisboa²⁵. Elegeram-se os representantes do Brasil para as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa.²⁶ Na falta de uma lei eleitoral nacional, foram observados os dispositivos da Constituição Espanhola para eleger os representantes junto à corte portuguesa. Assim, Manoel Rodrigues Ferreira explica:

Pela primeira vez, iriam ser realizadas eleições gerais, que abrangeriam todo o território brasileiro, com a finalidade de eleger representantes do povo a um parlamento: as Cortes de Lisboa. A junta portuguesa encarregada de convocar as eleições, devido à premência do tempo, viu-se em dificuldades para organizar uma lei eleitoral que servisse aos seus objetivos. Resolveu, por isso, adotar a lei eleitoral estabelecida pela Constituição espanhola de 1812. Pequenas modificações foram introduzidas, unicamente com o objetivo de adaptá-las às particularidades do reino português. Ainda no Brasil, D. João VI assinou decreto, de 7 de março de 1821, convocando o povo brasileiro a escolher os seus representantes às Cortes de Lisboa. Juntamente com esse decreto, foram expedidas as "Instruções para as eleições dos deputados das Cortes, segundo o método estabelecido na Constituição Espanhola, e adotado para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve", conforme rezava o título do decreto referido.²⁷

²⁴ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. pp. 41-42.

²⁵ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.15.

²⁶ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p.74

²⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. pp. 51-52.

1.2 O voto no Império do Brasil

Após proclamar a independência em 1822, Dom Pedro I realizou uma Assembleia Constituinte para a organização do projeto da primeira Constituição da nova nação. Não contente com o resultado do texto proposto, extinguiu-a no ano seguinte, sob a ameaça de armas. Um ano depois, impôs uma Constituição ao Brasil, que instituía, além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Poder Moderador, um reforço a seu próprio poder como Imperador.

Os privilégios concedidos aos grandes proprietários rurais no período do Brasil Português, mormente quanto aos poderes políticos, ficaram assegurados por todo o período do Império. A redação da Constituição de 1824 preceituava que só tinham direito de participar das eleições, como eleitores ou como candidatos a vereador, deputado e senador, os que tivessem uma renda mínima anual, que era previamente determinada pela própria Constituição. As eleições seriam indiretas, escolhendo-se primeiro os que iriam eleger os vereadores, deputados e senadores. A renda mínima inicial, ou seja, para os eleitores primários, era equivalente ao valor de 150 alqueires de farinha de mandioca, daí o nome popular de “Constituição da Mandioca”.

Passado o primeiro pleito geral, o Imperador convocou eleições²⁸ - agora em dois níveis - para escolha dos deputados que formariam a Assembleia Geral Constituinte do Brasil.²⁹ O sistema reunia duas classes de eleitores, os votantes, isto é, aqueles que participavam da eleição de primeiro grau, e os eleitores propriamente ditos, que participavam da eleição secundária, escolhendo os deputados e senadores.³⁰ A Constituição do Império desconhecia o sufrágio universal e a eleição direta³¹. A partir de 1822 diversos documentos legais passaram a serem editados na medida em que o Brasil passou a redigir sua própria legislação.³²

²⁸ LEMBO, *loc. cit.*

²⁹ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.17.

³⁰ Consta que a verificação dos aptos a votar era feita nas paróquias, na presença do vigário e de uma autoridade pública. Contudo, o processo era corrupto: o governo central e as elites locais intervinham em benefício de seus interesses. Na qualificação dos eleitores, aceitavam-se meninos, escravos e até pessoas imaginárias. No dia da eleição, muitos eleitores eram impedidos de colocar suas cédulas nas urnas. Havia troca de cédulas por outras previamente preparadas. A apuração era fraudulenta: alterava-se a contagem dos votos, queimavam-se urnas e falsificavam-se atas. CAJADO, *loc. cit.* e ss.

³¹ TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Democracia Coroada**: Teoria Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1964. p. 253.

³² Sobre o tema ver Apêndice A - Tabela 1 – Legislação eleitoral do Império.

Em 25 de março de 1824 foi outorgada a primeira Constituição brasileira – a Constituição Imperial de 1824. Em sua redação, mormente no Capítulo VI, dos artigos 90 ao 97, definia normas gerais, sob o título “das eleições”, estabelecendo o sufrágio censitário e indireto para a eleição de deputados e senadores da Assembleia Geral e de membros dos Conselhos Gerais das Provinciais³³. Dentre sua normatização exigia a idade de 21 anos, não limitava aos varões o direito de voto. Para participar, não havia necessidade de ser alfabetizado.

Nos termos do artigo 90³⁴ da referida Carta, as nomeações ocorriam de maneira indireta. Os artigos seguintes, 91 a 97, detalhavam a forma como isso deveria ocorrer. TELLES detalha em sua obra os requisitos postos nos referidos dispositivos, senão vejamos:

Eram considerados “cidadãos ativos” e tinham direito de voto nas eleições primárias os cidadãos brasileiros que estivessem no gozo de seus direitos políticos, bem como os estrangeiros naturalizados (art.91). Mas a Constituição excluía do direito de votar nas Assembleias Paroquiais, em primeiro lugar, os menos de 25 anos, com exceção dos casados e dos oficiais militares maiores de 21 anos, os bacharéis formados e os clérigos de ordens sacras; era excluídos também os filhos de famílias que estivessem na companhia de seus pais, salvo se servissem ofícios públicos; também os “criados de servir” em cuja classe não entravam os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da casa imperial que não fossem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fábricas; eram ainda excluídos os religiosos que vivessem em comunidade claustral; e, por fim, os que não tivessem renda líquida anual de 100 mil-réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos (art. 92).

As condições para ser eleitor de segundo grau eram mais estritas: a Constituição Imperial previa que podiam ser eleitores, e votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província, todos os que podiam votar na Assembleia Paroquial, exceto os que não tivessem renda líquida anual de 200 mil-réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego; os escravos libertos; e os criminosos pronunciados em querela, ou devassa (art. 94)³⁵

A renda serviu também como critério de exclusão para limitar o direito de participação na composição da Guarda Nacional, criada em 1831, visando a organização do Estado Nacional, pós-independência, em substituição às antigas

³³ TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

³⁴ “Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

³⁵ TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

“Ordenanças”. Tendo como base de atuação o município, teve importante contribuição no combate às inúmeras insurreições, movimentos quilombolas e rebeliões ocorridas no século XIX.

Mesmo com proclamação da independência não ocorreram significativas mudanças no controle do poder. Os presidentes de província eram nomeados pelo governo central, mas os deputados das Assembleias Provinciais, que elaboravam as leis – sobre impostos, obras, instrução, polícia e empregos públicos -, eram eleitos pelo poder local.

Durante o Império, a concentração dos cargos nas mãos de determinadas famílias deu origem às oligarquias locais. Nesse período, as Câmaras de Vereadores de cada vila ou cidade de província mantiveram-se sob o comando dos descendentes dos “homens bons” do período colonial.

Ao longo do Império, o exercício da cidadania política foi cada vez mais restrito. Tanto que em 1846, a edição de lei estabeleceu que o valor da renda mínima exigida para participar do processo eleitoral passaria a ser calculada em prata, ao invés de alqueire de farinha de mandioca.

Contudo, uma maior alteração na busca pela ampliação dos direitos do povo viria anos depois com a extinção do tráfico negreiro, em 1850, e a posterior decretação da Lei do Ventre Livre em 1871. O grande número de ex-escravos acresceria o expressivo número de homens livres pobres já existentes. Toda essa imensa população engrossariam os sujeitos ativos na luta pelo alargamento dos direitos do povo.

Diversas reformas eleitorais foram realizadas durante o Império. Dentre elas, destacam-se a Lei dos Círculos, a Lei do Terço e a Lei Saraiva.

Até 1855 o corpo de representantes (Câmara Baixa) era formado a partir de eleição pelo sistema majoritário de lista. Por esse sistema, cada eleitor votava em tantos candidatos quantos fossem o número de assentos de cada província, sendo eleitos os mais votados até o preenchimento das vagas. A suplência se dava pela formação de lista de candidatos “excedentes”.

Com a edição da Lei dos Círculos em 1855³⁶, houve considerável modificação na forma de composição do legislativo. A introdução do sistema distrital tinha por

³⁶ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **As eleições no Brasil**: entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Livro no prelo.

objetivo fazer com que as maiorias locais não fossem encobertas pelas maiorias provinciais. Houve a divisão das províncias em distritos eleitorais³⁷, de modo que cada círculo contasse com um representante junto à Assembleia Geral. Nesse sistema era possível concorrer mais de um candidato, sendo eleito aquele que obtivesse a maioria absoluta de votos³⁸. Explica Manoel Rodrigues Ferreira:

O sistema de “círculos” ou eleição de um só deputado em cada distrito já era, de há muito, usado nos Estados Unidos, Inglaterra e França. Mas a Lei de 19 de setembro e 1855, que instituiu os “círculos”, foi inspirada diretamente na lei eleitoral francesa de 22 de dezembro de 1789, cujo art. 25 estabelecia três escrutínios, exigindo maioria absoluta no primeiro, no segundo, e, caso em nenhum houvesse algum candidato obtido majorité absolute (maioria absoluta) no terceiro escrutínio, somente poderiam ser candidatos os dois mais votados na segunda eleição anterior. O sistema de “círculos” ou eleição de um só deputado em cada distrito já era, de há muito, usado nos Estados Unidos, Inglaterra e França. Mas a Lei de 19 de setembro e 1855, que instituiu os “círculos”, foi inspirada diretamente na lei eleitoral francesa de 22 de dezembro de 1789, cujo art. 25 estabelecia três escrutínios, exigindo maioria absoluta no primeiro, no segundo, e, caso em nenhum houvesse algum candidato obtido majorité absolute (maioria absoluta) no terceiro escrutínio, somente poderiam ser candidatos os dois mais votados na segunda eleição anterior.³⁹

A lei de 1855 remodelou também a forma de escolha dos suplentes, devendo haver candidatura específica para o cargo de suplente. Assim, o eleitor poderia votar em um candidato a deputado e em um candidato a suplente no seu distrito. Sob esse regramento, somente a eleição de 1856 fora realizada.

Fortemente combatida pois a forma como se dava a eleição prestigiava o partido majoritário no distrito, em 1860 a mesma foi modificada através da Lei nº 1.082 de 18 de agosto⁴⁰. O novo regramento ampliou os distritos eleitorais, passando a contar com três deputados cada um, eleitos por maioria relativa⁴¹. Houve também a extinção da figura do suplente. Assim, em havendo necessidade, novas eleições deveriam ser convocadas.

³⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.191 e ss.

³⁸ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 22.

³⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p. 155.

⁴⁰ Também chamada de Segunda Lei dos Círculos.

⁴¹ CAJADO, *op. cit.*, pp. 22-23.

Vinte anos depois, a Lei do Terço⁴² introduziu a participação da justiça comum no processo eleitoral.⁴³ Aprovada em 1875, o referido Decreto Legislativo⁴⁴ veio abolir os círculos e reintroduzir as chapas por província.

Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira:

A Lei do Terço não era um processo proporcional. Simplesmente dividia os cargos eletivos a preencher em dois terços para a maioria e um terço para a minoria. Mas os partidos geralmente não se apresentavam sozinhos, e sim em coligações. A coligação que vencesse, ganhando os dois terços, seria formada de elementos de mais de um partido. E nas câmaras, seria difícil garantir que a unidade obtida nas eleições seria mantida no plenário. Assim, maioria era um conceito que se relacionava mais com uma vitória eleitoral do que propriamente com uma organização de governo.⁴⁵

Para BELISÁRIO⁴⁶, principal defensor do novo modelo, o objetivo era garantir a representação das minorias. Contudo, o regramento não conseguiu garantir o terço à minoria. Segundo REVERBEL:

Até 1855, os presidentes de província e seus secretários, os comandantes de armas e generais em chefe, os inspetores da Fazenda geral e provincial, os chefes de polícia, os delegados, os juizes de direito e municipais podiam ser votados para as assembleias provinciais, para deputados gerais e senadores nos colégios eleitorais dos distritos em que atuavam. É fácil ver que suas eleições não corriam o menor risco. O decreto legislativo nº 872, a famosa lei dos círculos, declarou esses agentes incompatíveis para tais eleições. E o Decreto Legislativo nº 2.675, a “lei do terço” em 1875 incluiu nas incompatibilidades, entre outros, os desembargadores, os bispos e os vigários. Estes impedimentos realmente funcionaram, apesar de se limitarem a metade do problema.⁴⁷

Em 1881, a chamada “Lei Saraiva” simbolizou um marco na legislação eleitoral⁴⁸. Estabelecendo profunda reforma em nosso direito eleitoral⁴⁹, equivalente a

⁴² Lei do Terço: nome deriva do fato de que o eleitor votava em dois terços do número total dos que deveriam ser eleitos. *Ibid*, p. 21.

⁴³ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p.77.

⁴⁴ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **As eleições no Brasil: entre Executivo, Legislativo e Judiciário**. Livro no prelo.

⁴⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.207.

⁴⁶ SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.p.25

⁴⁷ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **As eleições no Brasil: entre Executivo, Legislativo e Judiciário**. Livro no prelo.

⁴⁸ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p. 78.

⁴⁹ REVERBEL, *op. cit.*

uma revolução⁵⁰, a lei entrou em vigor. Um decreto do primeiro-ministro do Império José Antônio Saraiva estabeleceu eleições diretas para câmaras e assembleias, restabelecendo o sistema distrital para a eleição à Assembleia Geral, à semelhança da lei editada em 1855. Províncias foram divididas em distritos e eleitores com renda mínima anual de 200 mil-réis foram cadastrados. Sua redação eliminou o eleitor intermediário, abolindo as eleições indiretas, e confiou o alistamento à magistratura, extinguindo as juntas paroquiais de qualificação.

A manutenção do voto censitário e da eleição direta, segundo Saraiva, tinha por objetivo alargar as bases em que se assenta o poder legislativo.

Nesse sentido, bem assevera Manoel Rodrigues Ferreira:

As eleições de senadores eram feitas somente em caso de morte ou aumento do número de senadores, pois os cargos eram vitalícios. Havendo necessidade de eleger um senador (por determinada província), a escolha era feita pelo eleitorado em lista trílice. Ao imperador (Poder Moderador), cabia escolher um dos três cidadãos mais votados. As eleições dos deputados à Assembleia Geral e às assembleias legislativas provinciais realizavam-se por distritos. Cada província era dividida em tantos distritos quantos os deputados à Assembleia Geral a eleger.⁵¹

Nas palavras de NICOLAU “a eleição passou a ser direta e as cerimônias religiosas foram dispensadas. O lugar onde funcionava a mesa eleitoral devia estar separado por uma divisória onde ficavam os eleitores, que entravam à medida que fossem chamados.”⁵²

A redação da Lei Saraiva trazia a exigência de maioria absoluta de votos, e caso nenhum candidato a conseguisse, haveria um segundo escrutínio no qual disputariam os dois mais votados. Entre os aspectos positivos da lei, no entanto, pode-se apontar um maior controle das fraudes, uma vez que o serviço de qualificação dos votantes passou a ser atribuição de magistrados.

Em 1882, foram excluídos os analfabetos, já que era preciso assinar um documento. Oito anos após a promulgação da Lei Saraiva teve início a era republicana

⁵⁰ TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1964. p. 268.

⁵¹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.241.

⁵² E ainda “o voto teria que ser escrito em papel branco ou anilado, não devendo ser transparente, ter marca, sinal ou numeração. A cédula, fechada por todos os lados e com o rótulo referente ao cargo da disputa, era colocada em um envelope fechado e depositada na urna. Depois, o eleitor assinava o livro de presença; caso não soubesse escrever, outro eleitor indicado por ele poderia assinar.” NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. p. 16.

e, com ela, novas medidas alteraram o direito político dos cidadãos, como a abolição da restrição de renda e do direito do analfabeto ao voto.

Segundo Ferreira:

A Lei Saraiva, de 9 de janeiro de 1881, modificou profundamente o regime eleitoral brasileiro, principalmente no que se referia à supressão da eleição indireta. Por outro lado, instituiu inovações, destacando-se o importante papel atribuído à Justiça nos processos eleitorais.⁵³

Muitas foram as regras eleitorais adotadas para as eleições das vinte e uma legislaturas da Câmara dos Deputados havidas durante o Império⁵⁴. Pode-se depreender que visível a intenção de maior fomento de participação popular no processo de escolha dos representantes, especialmente os locais nesse período. O Império teve seu fim em 15 de novembro de 1889, possuindo, o Brasil, uma legislação eleitoral irretocável aos modelos da época. A edição da Lei Saraiva foi a demonstração do bom resultado do processo evolutivo que perdurou durante 67 anos⁵⁵.

⁵³ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.243.

⁵⁴ Vide Apêndice A – tabela 2- Sistemas Eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante o Império (1824-89).

⁵⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.247.

CAPÍTULO 2 – DA REPÚBLICA VELHA A NOSSOS DIAS

2.1 O voto na República Velha e Estado Novo

Com a Proclamação da República, em 1889, deu-se início a um novo período da legislação eleitoral brasileira. A expedição do Decreto no 6 do governo provisório chefiado pelo Marechal Deodoro e datado de 19 de novembro de 1889 foi sua primeira manifestação. Em sua redação, o decreto estabeleceu que seriam eleitores para as câmaras gerais, provinciais e municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, desde que soubessem ler e escrever. De certa maneira, concebia-se uma espécie de sufrágio universal, uma vez que eram excluídos os benefícios eleitorais do Império.⁵⁶

Promulgada a primeira Constituição republicana, em 1891, o voto ainda não era direito de todos⁵⁷. A nova Carta constitucional estabeleceu o sufrágio amplo e geral para os maiores de 21 anos, mas manteve a exclusão dos analfabetos e das mulheres do direito à cidadania política. Modificava-se assim o sistema de governo, mas a dita nação sem povo não só permanecia como se consolidava.

Sendo o Brasil um país predominantemente agrário, o eleitorado rural era composto em sua maioria pelos trabalhadores do campo. Pessoas facilmente manipuladas pelos grandes proprietários de terras. Na época das eleições, o “coronel” convocava, financiava e controlava em seu município o voto dos eleitores que viviam sob seu domínio e dele dependiam – seu “curral eleitoral”. Tal prática ficou conhecida como “voto de cabresto”.

A primeira eleição, que deveria constituir a Assembleia Geral Constituinte, orientou-se por um decreto do governo provisório. Esse decreto revogou os distritos e mandou que se realizassem as eleições a partir do sistema de lista completa por estado. Já praticado desde o início do Império, através desse sistema eram considerados eleitos os mais votados até o preenchimento dos lugares existentes.

⁵⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.255.

⁵⁷ Eram impedidos de votar os menores de 21 anos, mulheres, analfabetos, mendigos, soldados rasos, indígenas e integrantes do clero. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.p.27

O primeiro regulamento eleitoral, sob o número 200-A, foi assinado pelo Chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, no dia 8 de fevereiro de 1890, O decreto discorria unicamente da qualificação de eleitores. Constava de 7 capítulos e 80 artigos.⁵⁸

Sobre os que podiam e os que não podiam votar, dispunha o regulamento: “Art. 4o São eleitores, e têm voto em eleições: I – todos os cidadãos brasileiros natos, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever; II – todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela naturalização; III – todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela grande naturalização.

Art. 5o São excluídos de votar: I – os menores de vinte e um anos, com exceção dos casados, dos oficiais militares, dos bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras; II – os filhos-famílias, não sendo como tais considerados os maiores de vinte e um anos, ainda que em companhia do pai; III – as praças de pré do exército, da armada e dos corpos policiais, com exceção das reformadas”.⁵⁹

Para Ane Ferrari Ramos Cajado:

O Decreto nº 200-A promulgou o regulamento para a eleição do Congresso Nacional Constituinte, manteve o voto direto e determinou a inclusão de todos os eleitores já qualificados pela Lei Saraiva. A qualificação de outros eleitores, ao contrário do que previa a Lei Saraiva, não era feita pelas autoridades judiciárias, ficando sob a responsabilidade de comissões distritais, que iniciavam a elaboração das listas de eleitores, e de comissões municipais, que finalizavam a qualificação. As comissões distritais eram formadas por um juiz de paz, um eleitor e o subdelegado da paróquia; as municipais, por um juiz municipal, o presidente da câmara de vereadores e o delegado de polícia. O eleitor insatisfeito com as decisões tomadas por essa comissão podia recorrer ao juiz de direito da comarca. Todos os que eram qualificados recebiam título de eleitor. Vê-se que a estrutura concebida dificultava a realização de eleições transparentes, posto que o processo de alistamento e qualificação de eleitores era de total responsabilidade das autoridades locais.⁶⁰

Com a instauração do regime constitucional de 1891⁶¹, a primeira lei a ser votada no legislativo com relação à matéria eleitoral foi a de nº 35 de 26 de janeiro de 1892, estabelecendo o processo para as eleições federais. Em sua redação, houve o

⁵⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.261.

⁵⁹ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. p.261.

⁶⁰ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.p.28.

⁶¹ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p. 81.

restabelecimento do sistema distrital através do círculo de três deputados, combinando-o, contudo, o sistema de lista incompleta ou voto limitado. Ane Ferrari Ramos Cajado assevera

Ela instituiu o voto limitado e o voto distrital de três deputados por distrito. A justificativa, ao estabelecer o voto limitado, era a mesma desde os tempos do Império: garantir representação às minorias. Pelos instrumentos legais anteriores, vê-se que a efetividade dessa medida era no mínimo duvidosa, tendo em vista os procedimentos eleitorais que asseguravam a vitória dos candidatos do governo. Foi a primeira lei que estabeleceu as condições de elegibilidade para o cargo de presidente, quais sejam: ser brasileiro nato com mais de 35 anos de idade e estar na posse dos direitos políticos.⁶²

Pela redação, cada eleitor votaria em dois terços do número de deputados do distrito, de modo a deixar uma margem para as minorias da oposição. Para Manoel Rodrigues Ferreira:

A lei cuidava dos eleitores, discriminando os que podiam e os que não podiam ser qualificados, segundo os preceitos constitucionais. O alistamento era preparado por comissões seccionais (dos municípios) e definitivamente organizado por uma comissão municipal. As comissões seccionais eram organizadas com cinco membros, todos cidadãos eleitores escolhidos pelos governos municipais. Os presidentes das comissões municipais eram os próprios presidentes das câmaras municipais (governos municipais). Havia recurso para uma junta eleitoral da capital do estado respectivo. Os títulos de eleitor eram iguais aos da lei anterior. As condições de elegibilidade (a lei só tratava dos mandatos aos cargos federais, isto é, senadores e deputados), eram as contidas na Constituição. As incompatibilidades eram poucas, não podendo ser votados (para senador ou deputado): os ministros do presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional; os governadores ou presidentes e seus vices: os ajudantes-gerais do Exército e da Armada; os comandantes de distrito militar no respectivo distrito; os funcionários militares investidos de comando, inclusive policiais; as autoridades policiais; os membros do Poder Judiciário; os magistrados; os funcionários demissíveis ad nutum. Havia a desincompatibilidade, que se deveria verificar seis meses antes das eleições.⁶³

O voto direto para Presidente e vice-presidente apareceu pela primeira vez na Constituição Republicana de 1891. A partir da redação primeira Constituição Republicana o presidente e o vice-presidente passaram a ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta de votos; atribuiu ao Congresso Nacional a

⁶² CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.p.30.

⁶³ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. pp.281-282.

regulamentação do processo eleitoral para os cargos federais em todo o País e aos estados a legislação sobre eleições estaduais e municipais⁶⁴.

Em 1904, uma nova lei⁶⁵ alterou o sistema distrital, alargando os círculos e ampliando para cinco o número de deputados de cada distrito.

O alistamento dos eleitores seria preparado, em cada município, por uma comissão especial. Os coletores (exatores) extrairiam dos livros de lançamento de impostos uma lista dos maiores contribuintes do município, assim classificados: 15 do imposto predial e 15 dos impostos sobre propriedade rural ou de indústrias e profissões. Essas listas seriam tornadas públicas. Quatro meses após, o juiz de direito da comarca convocaria aqueles contribuintes e os membros do governo municipal para se reunirem dali a dez dias. Seria, então, constituída a comissão de alistamento de eleitores: o juiz de direito, dois dos maiores contribuintes de imposto predial, mais dois dos impostos sobre propriedade rural e, finalmente, mais três cidadãos eleitos pelos membros do governo municipal. Para ser eleitor, o cidadão deveria prover: 1o) idade mínima; 2o) saber ler e escrever, para isso escrevendo de próprio punho, em livro especial, seu nome, estado civil, filiação, idade, profissão e residência. Havia recursos, revisões de alistamento (periódicos) e títulos de eleitores.⁶⁶

Vigorando até o final da Primeira República, esse sistema manteve a lista incompleta, introduzindo o voto cumulativo. O artigo 59 da referida lei trazia a possibilidade de o eleitor votar em quatro nomes quando o distrito fosse de cinco deputados, podendo “concentrar” os seus votos ou parte deles em um só candidato. Para tanto, era necessário escrever o nome do mesmo candidato tantas vezes quantas fossem a sua intenção de voto. Para Ane Ferrari Ramos Cajado:

Embora a influência política não tenha sido mitigada, a lei mudou a composição das comissões de alistamento que passaram a ser assim formadas: juiz de direito, dois dos maiores contribuintes de imposto predial, dois dos maiores contribuintes sobre a propriedade rural e três cidadãos eleitos pelo governo municipal. Para ser eleito, o cidadão deveria saber escrever e ler, fazendo prova disso apondo em livro especial as seguintes

⁶⁴ O período da República Velha, que vai do final do Império até a Revolução de 1930, foi marcado por eleições ilegítimas. As fraudes e o voto de cabresto eram muito comuns, com os detentores do poder econômico e político manipulando os resultados das urnas. Em uma eleição desse período, ocorrida no Rio de Janeiro, tantos eleitores votaram duas vezes que foi preciso empossar dois governadores e duas Assembleias Legislativas. Para Jairo Nicolau, “As eleições deixaram de ter relevância para a população, eram simplesmente uma forma de legitimar as elites políticas estaduais. Elas passaram a ser fraudadas descaradamente, de uma maneira muito mais intensa do que no Império. Dessa época vêm as famosas eleições a bico de pena: um dia antes da eleição, o presidente da Mesa preenchia a ata dizendo quantas pessoas a tinham assinado, fraudando a assinatura das pessoas que compareciam” NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2004. p.26 e ss.

⁶⁵ Lei nº 1269 de 15 de novembro de 1904, conhecida como Lei Rosa e Silva.

⁶⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001. pp.309-310.

informações pessoais: nome, filiação, idade, profissão e residência. O voto continuava secreto à moda da Lei nº 426, de 1896, ou seja, era possível também o voto a descoberto nos mesmos termos daquela lei.⁶⁷

Em 1916, o Presidente Wenceslau Brás preocupado com a respeitabilidade do processo eleitoral, sancionou a Lei nº 3.129, entregando ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral.⁶⁸ Surge aí, os primeiros traços para a criação da Justiça Eleitoral, que só viria a acontecer em 1932. A Revolução de 1930 tinha como um dos princípios a moralização do sistema eleitoral.

Nesse sentido, para compor a Assembleia Geral que deveria elaborar a nova constituição, atentou-se a dois princípios: a representação nacional que se constituiria através do sistema proporcional de eleição e a representação profissional. Relativamente à representação profissional, os membros seriam eleitos pelas organizações profissionais a partir de sufrágio indireto⁶⁹. Vigorando somente para a eleição da Constituinte. A partir do Constituição de 1934, o artigo 23 passou a estabelecer dois grupos distintos: um das associações de empregados e outro das associações de empregadores⁷⁰. Já a composição da representação popular foi regulamentada pelo Código Eleitoral.

Resultado de um dos primeiros atos do governo provisório, foi criada a comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil⁷¹. Além de criar a Justiça Eleitoral - a partir daí a justiça especializada passou a ser responsável por todos os atos de alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos -, sua redação aboliu o sistema distrital e introduziu um sistema híbrido que combinava o proporcional com a lista por maioria simples⁷².

⁶⁷ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.32.

⁶⁸ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.32.

⁶⁹ Decretos especiais nºs 22.653 e 22.696 de 1933, chamada Representação Classista.

⁷⁰ Cf. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.

Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

Acesso em: 20 set. 2017.

⁷¹ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. p.39.

⁷² Art. 58, § 2º, alínea 6º: “determina-se o quociente eleitoral, dividindo-se o número de eleitores que concorreram a eleição pelo número de lugares a preencher no círculo eleitoral, desprezada a fração”; 7º: “determina-se o quociente partidário, dividindo pelo quociente eleitoral o número de votos emitidos em cédulas sobre a mesma legenda, desprezada a fração.” BRASIL. Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. **Senado**. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=440250&id=14412453&idBinario=15695060&mime=application/rtf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

Originado de um anteprojeto rascunhado por Assis Brasil e João Cabral, a proposta combinava um sistema de eleição em dois turnos concomitantes em que o eleitor deveria votar em tantos candidatos quantos fossem o número de vagas mais um no estado, estando eleitos no primeiro turno, o primeiro nome de cada cédula, desde que os respectivos candidatos tivessem atingido o quociente eleitoral. Para a eleição do segundo turno, participavam os nomes seguintes registrados nas cédulas – excluído o primeiro nome já computado – sendo considerados eleitos os mais votados até completar o número de cadeiras não ocupadas no primeiro turno.

Além disso, regulou em todo o País as eleições federais, estaduais e municipais. O Código inaugurou também o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional, em dois turnos simultâneos. O domicílio eleitoral era de livre escolha do eleitor, bem como delegou-se a lei especial os casos de inelegibilidades⁷³.

Nesse sentido, Ane Ferrari Ramos Cajado:

A demanda social por eleições limpas e confiáveis era tamanha que um dos primeiros atos do Governo Provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou na elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil. As principais inovações trazidas pelo código foram o voto feminino facultativo, a fixação definitiva do voto secreto(B), a instituição do sistema representativo proporcional(C) e a regulação em todo país das eleições federais, estaduais e municipais. Apesar de continuar sendo possível a eleição de candidatos sem partido, pela primeira vez os partidos políticos foram mencionados em legislação eleitoral, sendo obrigatório o registro prévio de todas as candidaturas. O Código de 1932 não ficou isento de críticas, especialmente no que se refere ao processo de qualificação(D). Além disso, vale ressaltar que permaneciam restrições ao pleno exercício da cidadania, dentre as quais a impossibilidade de votarem os analfabetos, mendigos e praças de pré.⁷⁴

Os avanços na legislação eleitoral foram contemplados na Constituição de 1934, inclusive o sufrágio profissional, que a própria Justiça Eleitoral recusaria.

Na mesma época, procedeu-se, indiretamente, conforme a Constituição regulava, à eleição do presidente da República, Getúlio Vargas. As críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação de nosso segundo Código⁷⁵, a Lei nº 48, que veio a alterar o sistema, tornando-o de certo modo mais proporcional ao

⁷³ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. p.39.

⁷⁴ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.36.

⁷⁵ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p.94.

extrair dele a eleição majoritária no segundo turno e implantar um novo mecanismo para completar as cadeiras restantes.

A partir da redação do novo regramento, o eleitor passou a votar em um único candidato e não mais em uma lista, sendo eleito no primeiro turno os candidatos que alcançassem o quociente eleitoral e os mais votados da mesma legenda até atingir o quociente partidário. A eleição em segundo turno para o preenchimento das cadeiras restantes, passou a observar um sistema de maiores médias. Pela redação do artigo 94 da referida lei, para o preenchimento das vagas era necessário “dividir-se o número de votos emitidos sob a legenda de cada partido pelo número de lugares por ele já obtidos mais um, cabendo o lugar a preencher ao partido que alcançar maior média” até o preenchimento das vagas pelos candidatos mais votados.

Pelo sistema implantado pelo novo regramento, também haveria proporcionalidade uma vez que o partido que não alcançasse o quociente eleitoral não participaria da eleição em segundo turno.

É a partir da Carta de 1934, que passam a ser considerados alistáveis os maiores de dezoito anos. O alistamento e o voto para os homens eram obrigatórios, salvas as exceções que a lei determinava. Quanto às mulheres, só eram obrigadas ao alistamento e ao voto quando exerciam função pública remunerada, salvas as exceções que a lei, também a respeito delas, determinava. Em ambas as Constituições, não tinham direito de voto, os que não sabiam ler e escrever nem os mendigos. A exclusão dos mendigos era fundada na falta de independência dos que pedem esmolas. Os surdos-mudos, que podem exprimir sua vontade por escrito, podiam ser eleitores. Outrossim, os cegos. A Constituição de 1934, pré-excluía os sargentos do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército⁷⁶.

Na Carta de 1937, o artigo 117 assevera que são eleitores os brasileiros de ambos os sexos, maiores de dezoito anos. Os analfabetos, os mendigos, militares em serviço ativo e os que estivessem privados dos direitos políticos não tinham o direito de voto. No final de 1937, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo. Durante oito anos, o brasileiro não foi às urnas uma única vez. Em 10 de novembro de 1937, sustentado por setores sociais conservadores, Getúlio anuncia, pelo rádio, a "nova ordem" do País. Outorgada nesse mesmo dia, a "polaca", como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes,

⁷⁶ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. pp. 93-94.

suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Em 1945, o decreto-lei nº 7.586⁷⁷, repisou o sistema proporcional de escolha dos representantes às câmaras no mesmo modelo da lei de 1935, modificada à distribuição de sobras de vagas. As cadeiras não preenchidas, seriam direcionadas ao partido que tivesse alcançado maior número de votos.

Nesse contexto, Ane Ferrari Ramos Cajado:

O Código Eleitoral de 1945, conhecido como Lei Agamenon, restabeleceu a Justiça Eleitoral, regulando em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições. Sua principal novidade foi a obrigatoriedade de os candidatos estarem vinculados a partidos políticos. Esse código orientou a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte de 1945 e as eleições diretas para todos os cargos nos três níveis de governo. O trabalho que vinha pela frente era grande. Afinal, da data em que foi publicado o Código Eleitoral (28.5.1945) até o dia do pleito para cargos federais (2.12.1945) eram menos de 200 dias, pouco mais de seis meses. Além disso, a Resolução-TSE nº 1 fixava o dia 2.7.1945 como início do alistamento dos eleitores, para o que recomendava que todos os tribunais regionais estivessem instalados até o dia 16.6.1945. Essa ordem começou a ser cumprida e os tribunais regionais começaram a ser instalados: em São Paulo, em 6.6.1945; na Bahia, em 8.6.1945; no Pará, em 6.6.1945; e no Rio Grande do Sul, em 8.6.1945.⁷⁸

As Constituições de 1946⁷⁹ e 1967 mantiveram-se iguais quando se tratando ao alistamento e ao voto. Ambos mantiveram obrigatórios para os brasileiros dos dois sexos; maiores de dezoito anos.

Contudo, a Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, visando garantir maior equidade na distribuição das sobras, restabeleceu o sistema das maiores médias adotado na lei de 1935. O sistema de representação proporcional, do quociente eleitoral e partidário para determinar a distribuição das cadeiras entre os partidos e da maior média para o preenchimento das vagas remanescentes, foi consolidado no Código Eleitoral de 1965. Para Ane Ferrari Ramos Cajado:

Entre o fim do Estado Novo, em 1945, e o golpe militar, em 1964, o Brasil teve nove presidentes – entre titulares, interinos e vices que sucederam a presidentes – e passou por alguns episódios que poderiam desembocar em interrupção da ordem democrática. De forma bem simples, pode-se dizer que

⁷⁷ A chamada Lei Agamenon veio reger as eleições inaugurais da abertura democrática de 1945. cf. SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil** (1930-1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

⁷⁸ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.40.

⁷⁹ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008. p.97.

o movimento que conduziu ao golpe de estado ocorrido em 1964 foi tentado antes em 1951(A), 1954(B), 1956(C) e 1961(D). Durante esse período, a legislação eleitoral continuou a trazer novos elementos à cena política. A exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, somada à obrigatoriedade do voto(E) em sufrágio universal, levou ao estabelecimento de novas relações entre candidatos e eleitores. Antes limitada ao convencimento de uma restrita parcela da população que detinha direito ao voto, as campanhas passaram a ganhar, nesse período, cada vez mais importância. Isso ocorreu num cenário em que, por um lado, o eleitorado se ampliava(F) para incluir novos atores sociais e, por outro, os partidos políticos(G) se defrontavam com a necessidade de convencer os eleitores. Abriu-se então um leque de novas práticas relacionadas a essas necessidades. Por exemplo, os panfletos de manifestos políticos passaram a ser panfletos de propaganda, os comícios microfônados se tornaram parte do cenário urbano, os candidatos começaram a distribuir apertos de mão e sorrisos. Nesse aspecto, nota-se uma preocupação cada vez maior dos candidatos com suas imagens.⁸⁰

Na Constituição de 1967, como ocorreu na de 1946, excluiu-se distinção de sexos, restando a parte da população que não tinha direito de alistar-se: os que perderam os direitos políticos, analfabetos e os que não sabiam exprimir-se na língua nacional. A exigência atende ao fato de existirem naturalizados brasileiros natos que não aprenderam a língua nacional e se não podiam exprimir-se em língua portuguesa, dificilmente estariam interessados na vida política do País.

Na mesma linha, alteraram-se os critérios da representação dos estados, ampliando-se também o quantitativo populacional atribuído ao deputado, nos termos do artigo 2º do artigo 41⁸¹. Ainda, os parágrafos seguintes prescreviam a necessidade de um mínimo de sete deputados por estado, um para cada território e determinava que o número de representantes não poderia ser reduzido.

A Constituição de 1946 riscou a exceção do alistamento aos mendigos. Esta e a de 1967 alargaram a exceção ao que se estabelecera quanto aos praças. Em vez de só se pré-excluírem da incapacidade os aspirantes a oficial, pré-excluíram-se os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior para a formação militar. A Carta de 1891 só excetuava os alunos das escolas militares de ensino superior.

Quanto à obrigatoriedade do alistamento e do voto, o Texto Constitucional de 1969 se equivale ao de 1967. Outrossim, diz o mesmo quanto à exceção ao que se

⁸⁰ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.43.

⁸¹ Artigo 41, § 2º: “o número de deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada 300 mil habitantes, até 25 deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

estabelecera quanto aos praças. Mas, notamos certa alteração quanto aos que não podiam alistar-se como eleitores. Os que não sabiam a língua nacional e os sem direitos políticos continuavam excluídos.

No entanto, o § 4º do art. 147 da Carta de 1969 nos diz: "A lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto".

O Código Eleitoral de 1945 trouxe como grande novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos⁸²; vigorou, com poucas alterações, até o advento do Código de 1950.

Em 1955, a Lei n. 2.250 foi criada a folha individual de votação⁸³, que fixou o eleitor na mesma seção eleitoral e aboliu, entre outras fraudes, a do uso de título falso ou de segunda via obtida de modo doloso. Outra alteração significativa do Código Eleitoral de 1950 foi a adoção da "cédula única de votação".

A cédula oficial guardou a liberdade e o sigilo do voto, facilitou a apuração dos pleitos e contribuiu para combater o poder econômico, liberando os candidatos de vultosos gastos com a impressão e a distribuição de cédulas. Somente em 1955, a Justiça Eleitoral encarregou-se de produzir as cédulas. E para diminuir as fraudes, começou a ser exigida a foto no título eleitoral.

O período autoritário de 1964 impediu a manifestação mais legítima de cidadania, ao proibir o voto direto para presidente da República e representantes de outros cargos majoritários, como governador, prefeito e senador. Apenas deputados federais, estaduais e vereadores eram escolhidos pelas urnas⁸⁴.

Em 1972, foram restauradas as eleições diretas para senador e prefeito, exceto para as capitais. Uma das artimanhas utilizadas pelo regime era a sublegenda. O partido que recorria à sublegenda podia apresentar até três nomes para disputar o cargo. Os votos dos três candidatos eram somados e, se a sublegenda vencesse nas urnas, o mais votado assumia o posto, mesmo que tivesse obtido menos votos do que seu adversário. O casuísmo é lembrado pelo ilustre doutrinador SALDANHA⁸⁵ "esse sistema foi muito engenhoso, funcionou durante praticamente todo o período

⁸² CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. pp. 44-45.

⁸³ *Ibid*, p. 45.

⁸⁴ *Ibid*, p.49 e ss.

⁸⁵ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Notas de aula da disciplina Seminários de Direito do Estado do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 1.º semestre de 2014.

autoritário”. Deu estruturação aos interesses políticos da Arena e foi utilizado até no Regime Democrático, em 1986.

Os chamados anos de chumbo desgastaram a imagem dos governos militares. Durante os 20 anos do período autoritário, o Congresso Nacional foi fechado três vezes. A cada pleito com repercussão desfavorável para os militares, como em 1974 e 1978, era alterada a legislação eleitoral. Por conta disso, diversas figuras foram criadas nesse período, tais como: “senador biônico”, eleito indiretamente pelas assembleias estaduais, e a bizarra “Lei Falcão”, que limitou o horário eleitoral.

O pluripartidarismo voltou em 1978 exatamente para diluir o MDB, que ganhava força a cada pleito por conta da insatisfação da população. Surgiram nesse momento partidos que até hoje comandam a política nacional, como o PT e PMDB. A consciência popular tomou proporção visível nos protestos de Diretas Já, que embora não tenham sido bem-sucedidos em reinstaurar as eleições para a Presidência, forçaram o regime a acelerar a abertura “lenta, gradual e restrita”. Em 1985, o Congresso Nacional finalmente elege um civil presidente. No mesmo ano, mais de cem anos depois de terem sido afastados das urnas, analfabetos enfim reconquistam o direito ao voto por emenda constitucional.

A representatividade do regime democrático foi consagrada pela Constituição de 1988, que previu as eleições diretas para 1989, além do voto facultativo para jovens entre 16 e 17 anos e idosos. E não só o sufrágio foi ampliado. Em 1996, o Brasil foi um dos primeiros países no mundo a utilizar a urna eletrônica, com apurações quase instantâneas.

Na tentativa de calar a oposição, o governo baixou em 1976 o decreto apelidado de Lei Falcão⁸⁶, em referência ao ministro da Justiça Armando Falcão.

Na propaganda eleitoral, foram permitidas apenas fotos dos candidatos e a voz de um locutor anunciando seu currículo. Para evitar novo fracasso nas eleições de 1978 para o Senado, o governo editou o que ficou conhecido como Pacote de Abril⁸⁷. NICOLAU explica que cada estado tem três senadores, e, na eleição de 78, eram apenas dois senadores, um eleito diretamente e outro, indiretamente.⁸⁸

A população reagiu com ironia à medida do governo, apelidando os eleitos pelas Assembleias Legislativas de senadores biônicos.

⁸⁶ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 55.

⁸⁷ *Ibid*, p. 56.

⁸⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.p.56

Mesmo com todas essas manipulações, o MDB, liderado pelo deputado Ulysses Guimarães, saiu vitorioso nas eleições de 1978, obtendo 57% dos votos. Um ano depois, o governo extinguiu o bipartidarismo e o pleito de 1982 sinalizava o fim do autoritarismo.

2.2 O voto nos dias atuais

Em 1982 foram restabelecidas as eleições para escolha de governadores⁸⁹. Vivia-se os últimos instantes de uma ditadura militar que havia se iniciado há duas décadas. Em 1984, milhares de pessoas foram às ruas exigir a volta das eleições diretas para presidente. Ulysses Guimarães foi uma das principais lideranças da campanha e tornou-se um dos maiores opositores ao regime militar, passando a ser chamado de Senhor Diretas..

Diversos fatos expressavam esse processo de abertura política, destacando-se, sem dúvida, o movimento pelas "Diretas Já". Assim foi denominado em razão do incessante clamor popular pelo direito ao voto direto.

As atividades em busca do voto direto iniciaram-se ainda no ano de 1983, através de um comício em Goiânia que somou um público de aproximadamente 5 mil pessoas. Naquele instante, após a divulgação dos fatos envolvendo o atentado ao Riocentro, ocorrido em 1981, o governo de Figueiredo encontrava-se desgastado. Ademais, a alta inflacionária, que chegou a 211% naquele ano, e o conseqüente arrocho salarial cooperaram para a desaprovação popular em relação a seu governo.⁹⁰

Para Ane Ferrari Ramos Cajado:

O processo da transição democrática no fim do Regime Militar envolveu a abertura gradual idealizada pelas elites políticas autoritárias. A transição se tornava inevitável à medida que engrossava o número daqueles que pressionavam e ansiavam pela mudança. Três forças atuavam nesse momento: a crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica); a eleição de governadores opositores em 1982; e a maior manifestação de massas no Brasil: as campanhas pelas Diretas. Diretas Já! foi um movimento em favor de eleição direta para o cargo

⁸⁹ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 59 e ss.

⁹⁰ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. No caminho da democracia: a transição para o poder civil e as ambigüidades e heranças da ditadura militar. In: **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Cia das Letras, 2015, p. 478-484.

de presidente. Foram feitas manifestações públicas (comícios e passeatas) em várias cidades brasileiras ao longo do ano de 1983 e 1984, que mobilizaram mais de 5 milhões de pessoas.⁹¹

Nesse cenário, os movimentos de oposição passaram a lutar por eleições diretas para o cargo de presidente da República. Tal demanda foi formalizada no Congresso através da Emenda Dante de Oliveira e obteve adeptos até mesmo nas bases parlamentares do governo militar. A partir do apoio de diversos partidos políticos e organizações sociais e sindicais, o movimento obteve força para levar novamente o povo às ruas.

Apesar de seu rápido crescimento, o movimento pelas Diretas Já não havia conseguido a maioria dos votos para a aprovação da emenda e, por isso, buscava viabilizar a eleição mesmo que fosse indireta de um de seus candidatos. Contavam com o apoio de dez governadores que haviam sido eleitos em 1982, na primeira eleição direta para o cargo desde 1965. Dentre elas, estavam o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves (PMDB), e o governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que viriam a ser peças-chave do movimento.

Em fevereiro de 1984, um movimento sob as lideranças de Doutel de Andrade, Lula e Ulysses Guimarães começaram a percorrer o Brasil, passando por quinze estados (da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste) em um total de 22 mil quilômetros. A caravana chegou a mobilizar aproximadamente 1 milhão de pessoas e teve como tema a cor amarela, passando a ser presença obrigatória nas roupas e nos adereços dos manifestantes. Seguiram-se em Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro comícios que somariam um público de cerca de 2,8 milhões de manifestantes. Nesses comícios foram figuras de liderança Ulysses Guimarães – tomado como garoto-propaganda do movimento – Leonel Brizola, Lula, Fernando Henrique Cardoso e o futuro presidente, Tancredo Neves. O movimento ganhou também apoio declarado de intelectuais, atletas e artistas em torno do pedido de retorno à democracia no Brasil. Apesar da força do movimento, o Congresso sob o comando dos militares resistiu e em 26 de abril de 1984 a Emenda Dante de Oliveira foi rejeitada, adiando o fim do regime militar.

Muitos foram os avanços após 1985. Dentre os principais estão a inclusão dos analfabetos e a conquista do direito de votar. Em 1985, o primeiro presidente civil após

⁹¹ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 59.

o período autoritário de 1964 foi eleito: Tancredo Neves. Apesar de indireta, sua escolha entusiasmou a maioria dos brasileiros, marcando o fim do Regime Militar e o início da redemocratização do País. Com a morte de Tancredo, logo após sua eleição à presidência foi ocupada pelo vice, José Sarney, que, ironicamente, era um dos principais líderes da Arena, partido que apoiava o Regime Militar.

Em que pese os acontecimentos, ainda em 1985, uma emenda constitucional restabeleceu eleições diretas para a presidência e para as prefeituras das cidades. A emenda também concedeu direito de voto aos maiores de 16 anos e, pela primeira vez na história republicana, os analfabetos também passaram a votar, um dos grandes avanços das eleições.

A emenda constitucional de 10 de maio de 1985 também extinguiu a fidelidade partidária e flexibilizou as exigências para o registro de novos partidos. Também nesse ano, o brasileiro voltou às urnas.

Conforme NICOLAU:

O sucesso da história eleitoral do Brasil, a partir de 1985, pode ser dimensionado pelos números. Dez eleições foram realizadas: cinco municipais (1985, 1988, 1992, 1996 e 2000) e cinco para cargos estaduais e nacionais (1986, 1989, 1990, 1994 e 1998). Além de um plebiscito em 1993, para decidir sobre o sistema e a forma de governo.⁹²

Promulgada em 1988, a nova Constituição estabeleceu eleições diretas com dois turnos para a presidência, os governos estaduais e as prefeituras com mais de 200 mil eleitores. Também manteve o voto facultativo aos analfabetos e aos jovens a partir dos 16 anos. O texto trouxe ainda avanços como a garantia dos direitos humanos contra a arbitrariedade do Estado, a proibição da tortura, o fim da censura, a igualdade de direitos entre homens e mulheres⁹³.

Após 29 anos com eleições presidenciais indiretas, em 1989 o brasileiro voltou a escolher pelo voto direto o presidente da República, consolidando, assim, a democracia. A eleição foi a mais concorrida da história da República, com vinte e quatro candidatos, sendo o período marcado por grandes comícios, e o horário

⁹² NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. p. 71.

⁹³ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. pp. 61-62.

eleitoral, segundo os historiadores, foi o mais importante na formação de opinião dos eleitores. Para Ane Ferrari Cajado:

O fim do período de eleições indiretas para a Presidência trouxe muitas novidades para o cenário eleitoral. A partir de então as comunicações sociais passam a assumir um papel cada vez mais importante na discussão eleitoral. E todos os presidentes eleitos vão se posicionar e utilizar – de alguma maneira – esse instrumento, transformado em primeira necessidade. Os debates televisionados obrigam candidatos a confrontar propostas; o acompanhamento da pesquisa de opinião é feito pelos meios jornalísticos; a imagem dos candidatos e a propaganda eleitoral passam a receber massivos investimentos; as campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral.

Fernando Collor de Mello venceu o segundo turno das eleições⁹⁴ com mais de 35 milhões de votos. Foi marca do seu governo o descontentamento da população. Uma série de escândalos e denúncias de corrupção envolvendo o próprio presidente impulsionaram a abertura de um processo de impeachment, em 1992.

A reabertura democrática trouxe a nova Constituição de 1988. Presidente, governadores e prefeitos de grandes cidades seriam eleitos em dois turnos. Jovens acima de 16 anos, analfabetos e maiores de 70 anos ganharam direito facultativo ao voto. Em 1989, após vinte e nove anos de escolhas feitas pelo Congresso, houve eleição para presidente.

O ano de 1993 ainda foi marcado pelo plebiscito que levou mais de 67 milhões de eleitores às urnas para decidir a forma e o sistema de governo. A monarquia e o parlamentarismo foram descartados pela maioria da população, que votou pela manutenção da República e do presidencialismo.

O debate sobre amplas reformas econômicas e sociais era constante nas campanhas eleitorais de 1994, ano em que foi aprovada a emenda que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos.

A década de 90 trouxe uma grande novidade na história do voto no Brasil: as urnas eletrônicas⁹⁵. Em 1996, elas foram utilizadas pela primeira vez nas eleições municipais e, em 2000, foram introduzidas em todo o País. A partir de 30 de setembro de 1997, a Lei Federal nº 9.504 passou a disciplinar de maneira geral questões

⁹⁴ *Ibid*, p. 65.

⁹⁵ *Ibid*, p. 67.

atinentes às eleições, eliminando, assim, a obrigatoriedade de edição de regramento a cada novo pleito.⁹⁶

Após experiências feitas desde 1989, 57 cidades com mais de 200 mil habitantes usam urna eletrônica na eleição municipal. A partir de 2000 passou a ocorrer a primeira eleição totalmente informatizada do mundo⁹⁷. Nesses primeiros anos da década, o Legislativo brasileiro também estudou uma série de mudanças visando aprimorar o sistema político, com inúmeras propostas sendo discutidas no âmbito da reforma política.

⁹⁶ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 64.

⁹⁷ *Ibid*, p. 67.

PARTE 2 – O CIDADÃO-ELEITOR E O VOTO DIRETO

Os apontamentos apresentados nos capítulos anteriores nos permitirão nos próximos parágrafos fazer uma análise mais aprofundada do instituto do voto, sobretudo na experiência brasileira, especialmente pela conquista que representa.

Nesta análise, a importância do voto no sistema eleitoral brasileiro é traçada em dois momentos distintos. No capítulo 3, o estudo do conceito “voto direto”, trazido pela doutrina, impõe especial atenção, uma vez se tratar de cláusula pétrea contida no texto constitucional.

Num segundo momento, mister analisar o texto constitucional bem como as propostas de alteração de tal contenda.

Nesse sentido, recentemente o ordenamento jurídico brasileiro, em especial o Código Eleitoral, à Lei das Eleições e à Lei dos Partidos Políticos, passou por minirreformas no intuito de alterar disposições pontuais em seus textos legais.

Nesse diapasão, a Lei Federal nº 13165 de 29 de setembro de 2015⁹⁸ inseriu novos mecanismos de observância obrigatória pelos partidos políticos, quais sejam, a redução dos custos das campanhas eleitorais, a simplificação da administração dos Partidos Políticos, o incentivo à participação feminina nas eleições.

Além disso, outras inúmeras propostas de Emenda à Constituição tramitam nas Casas Legislativas Federais, abarcando os mais variados mecanismos visando a modificação do ordenamento jurídico-constitucional vigente em matéria eleitoral.

As que, em algum momento foram objeto de arquivamento, por vezes têm sido reinventadas, como apensos constituindo novas pretensões. Contudo, substancialmente pouco se alteram. Postulados já analisados, permanecem à baila. Dentre os assuntos mais discutidos destacam-se o voto majoritário⁹⁹ (combinado ou não com o voto proporcional) para o Legislativo, o voto proporcional com lista fechada¹⁰⁰, o voto distrital¹⁰¹, a candidatura avulsa¹⁰² e a duração dos mandatos eletivos¹⁰³.

⁹⁸ Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

⁹⁹ P.E.C. nº 54/2007; P.E.C. nº 258/2013 apensa à P.E.C. 182/2007.

¹⁰⁰ P.E.C. nº 43/2001; P.L.S. nº 293/2011 e P.L. nº 4.636/2009, apenso ao P.L. nº 2.881/2000.

¹⁰¹ P.E.C. nº 133/2003; P.E.C. nº 585/2006.

¹⁰² P.E.C. nº 229/2008.

¹⁰³ P.E.C. nº 211/1995; P.E.C. nº 337/1996; P.E.C. 283/2000.

CAPÍTULO 3 – O INSTITUTO DO VOTO DIRETO

3.1 Considerações. Conceitos.

O direito de sufrágio é o modo pelo qual é realizada a escolha dos representantes. Este pode ser tanto ativo (referente ao eleitor) quando passivo (candidato/eleito). Para tanto, diferentes espécies de escrutínio, bem como técnicas utilizadas para atingimento do resultado final, isto é, modo de apuração da eleição dos representantes são tratados pela doutrina.

Em que pese expressões como sufrágio, voto e escrutínio serem comumente utilizadas como sinônimos, visto que espelham o processo de participação do povo nas decisões políticas, estas revelam definição distinta. Em ampla análise, o sufrágio representa o direito, exercido através do voto, tendo como meio de exercício o escrutínio.

SILVA¹⁰⁴ adverte que nossa Constituição conferiu sentidos diversos, mormente na redação dada ao artigo 14, sendo o sufrágio a essência do direito político subjetivo e, como tal, pode ser ativo ou passivo, sendo, segundo o texto constitucional, universal.

Octaciano Nogueira, ao conceituar voto, discorre:

Nos regimes democráticos, o voto é o instrumento de legitimação do sistema político, na medida em que representa a manifestação da soberania popular, por meio da qual os eleitores escolhem seus mandatários e estes são investidos da autoridade que exercem por delegação do povo. É a manifestação mais incontestável da soberania popular, nos regimes democráticos.¹⁰⁵

A doutrina diferencia sufrágio e voto. Em primeiras linhas, pode-se dizer que o direito de sufrágio é direito político fundamental nas democracias políticas, emanando o voto desse direito.¹⁰⁶ Pode-se dizer que o sufrágio se constitui pela soma de fatores determinantes para seu alcance, quais sejam, o corpo eleitoral (aqueles que escolhem seus representantes e aqueles que são escolhidos para exercerem

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.p.15

¹⁰⁵ NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010. p.445-446.

¹⁰⁶ *Idem*. **Curso de direito constitucional positivo**. 40 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 360.

cargos públicos), os candidatos e as técnicas de escrutínio além, claro, das garantias necessárias para sua realização.

A relevância do direito de sufrágio está na oportunidade concedida ao cidadão em participar ativa e passivamente das decisões políticas do Estado. Por isso, o direito de sufrágio é tido como um direito político. A exemplo de democracias como a brasileira, a participação no governo se dá por duas maneiras: cidadania ativa (contribuição na eleição dos representantes) e cidadania passiva (possibilidade de ser escolhido).

Na forma ativa do exercício do sufrágio, o eleitor (representado) ocupa posição de especial importância. Este detém o direito de voto, ou melhor, possui o exercício do direito de sufrágio por meio do voto – figura central da ideia de representação -, implicando no reconhecimento da vontade geral e da igualdade do voto. Nesse contexto, nas lições de CAGGIANO:

Forçoso convir, porém, que conquanto o princípio da democracia representativa implique na integração do povo no processo político, reclamando a participação dos mais diferentes segmentos da comunidade que reconhece como pluralista, a história das sociedades políticas tem descortinado um amplo elenco de restrições ao efetivo exercício do direito de voto, limites de cunho econômico e social, mas que, em grande parte, decorrem de conveniências particulares do grupo governamental no poder, e que a pressão popular encarregou-se de reduzir ao correr dos tempos.¹⁰⁷

O direito de sufrágio implica na liberdade eleitoral, através da escolha ou reeleição de representantes escolhidos para o exercício do cargo público.

O dicionário Michaelis, de maneira mais simplificada, atribui ao sufrágio o significado de escolha, por voto, de alguém para ocupar um cargo ou desempenhar uma função¹⁰⁸. Ainda, para De Plácido e Silva sufrágio, do latim *suffragium*, de *suffragari*, significa, em sentido etimológico, a ajuda, o favor, a proteção, a intercessão, o voto¹⁰⁹.

BONAVIDES conceitua sufrágio como sendo o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na

¹⁰⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais X Representação Política**. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1987. p. 62.

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=sufr%C3%A1gio>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

¹⁰⁹ De Plácido e Silva. **Vocabulário Jurídico** – Volume IV Q-Z. Forense. Rio de Janeiro 3ª edição. p. 1497.

soberania, isto é, na gerência da vida pública¹¹⁰. CÂNDIDO define sufrágio é o poder ou o direito de se escolher um candidato¹¹¹. E, ainda, o classifica como universal e direto, ou seja, todos os cidadãos qualificados pela Justiça Eleitoral, sem intermediários, têm o direito de escolher os titulares dos mandatos e dos cargos eletivos.

Ainda na doutrina, o direito do sufrágio é tido como universal quando há concessão à todas as pessoas que integram o corpo eleitoral em participar as escolhas com igualdade no valor do voto. Assim, o direito de sufrágio, no que diz com a capacidade eleitoral ativa será exercitado por meio do voto.

O sufrágio ainda será restrito quando o direito de voto é permitido apenas a determinadas pessoas, com condições especiais. Essa restrição pode ser evidenciada por diversas oportunidades no transcurso do histórico da democracia, eis que o direito de sufrágio sofreu sérias limitações ao seu exercício. Dentre as restrições aplicadas, podemos destacar as determinadas por grupos étnicos, religiosos, sexo, posse de bens, grau de instrução, profissão, idade, etc.

Pode-se dizer que a democracia representativa ao longo da história apresentou importantes limitações ao direito de sufrágio por meio do exercício do voto.

Nesse contexto, Octaciano Nogueira ensina:

Diz-se representativa, a democracia fundamentada na representação política, isto é, na escolha dos representantes do povo no Parlamento, por meio do voto. É, portanto, o antônimo de democracia direta dos gregos. Voto e democracia, neste caso, são termos bivalentes, na medida em que um implica, necessariamente, no outro. Ou seja, sem voto não pode haver democracia, e quem diz voto diz eleição.¹¹²

Na brilhante lição de ASSIS BRASIL:

A pátria é de todos os cidadão, e todo o cidadão tem o direito de influir no sentido de ser bem governado: o meio mais eficaz, ou , se quiserem, uma das condições primordiais da realização d'essa influencia consiste no voto; o voto, pois, como condição de desempenho do destino cívico, é direito inerente, não é qualidade natural do homem, mas ao caracter politico do cidadão. Dimana logo d'essas afirmações que o direito de voto deve ser

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999. p. 228.

¹¹¹ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. pp.180-181.

¹¹² NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010. p.127.

reconhecido em todos os cidadãos, e isto equivale, da minha parte, a dizer que sou resolutamente partidário do sufrágio universal.¹¹³

Para o doutrinador citado, a expressão ‘universal’ é equivocada, uma vez que não se pode utilizá-la para conferir direito ao exercício de voto para todos. Nesse sentido, disserta:

Entra pelos olhos que a expressão – universal – não tem neste caso sentido material. Há evidentemente alguém incapaz de exercer o direito de voto. Para citar apenas casos elouquentes, baste dizer que os loucos e os menores de idade ninguém se lembraria de mandar às urnas eleitoraes. A universalidade é do direito, não do seu exercício.¹¹⁴

E ainda pontua que:

O exercício do direito de voto sofre evidentemente limitações. Tira-lhe, porém, essa circunstancia o caracter da universalidade? Não, porque o direito póde existir independente d respectivo exercício. Assim, para não sahir dos mesmos exemplos, os menores e loucos podem ter o direito de propriedade concretizado em bens de valor real; não se lhes dá, porém, o exercício, porque para esse carecem de capacidade. Neste caso trata-se de um direito civil, no outro de um direito político, mas a analogia é perfeita.¹¹⁵

A principal limitação ao voto se deu com a instituição do voto censitário que introduziu barreiras à liberdade do voto em razão do elemento econômico do cidadão. Só se autorizava acesso às urnas àqueles que obtivessem determinada renda e que contribuíssem com certa quantia em dinheiro ao Estado. Da mesma maneira, limitações por nível de instrução também ocorreram.

Contudo, com a evolução histórica não há como manter a segregação dos iletrados sob a perspectiva de não ter condições de expor livremente seu voto e de escolher seus representantes, fiscalizando-os da forma necessária.

Nesse contexto, ASSIS BRASIL assevera:

Uma lei eleitoral pode limitar o exercício do direito inerente a todo cidadão, sem o privar da aquisição desse exercício, que fica dependendo do esforço individual do interessado, ou da realização de fatos normais da natureza. Estabeleça, por exemplo, a lei que ninguém exercerá o direito de voto sem

¹¹³ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Representativa**: do voto e do modo de votar. 3ª Edição. Lisboa: Casa editora e de comissão, 1895. p.38-39.

¹¹⁵ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. p.39.

saber ler e escrever, e essa limitação desaparecerá para todo sujeito que realizar o esforço tão vulgar em virtude do qual se aprende a ler e a escrever. Estatua o regime eleitoral a necessidade de inteirar cada cidadão 21 anos para entrar no exercício do seu direito e bastará que se cumpra esta circunstância natural para que cesse a limitação.¹¹⁶

Nesse diapasão, como já abordado, o direito de sufrágio é tido como um dos mais significativos direitos, o qual proporciona a participação dos cidadãos nas decisões políticas de maneira ativa e passivamente.

Para MORAES “por meio do sufrágio o conjunto de cidadãos de determinado Estado escolherá as pessoas que irão exercer as funções estatais, mediante o sistema representativo existente em um regime democrático”¹¹⁷. Sufrágio é, pois, o momento de participação política de relevante expressão para os membros de uma sociedade politicamente organizadas. É tanto um direito, como um dever sócio-político.

Como já dito, o voto é a expressão desse direito, é sua manifestação. O dicionário Michaelis corrobora a ideia posta na medida em que conceitua voto como sendo modo de manifestar a vontade ou ainda o ato ou processo de exercer o direito a esse modo de se manifestar.¹¹⁸

Para De Plácido e Silva *in* Vocabulário Jurídico, a palavra voto tem o significado manifestação de vontade a quem se comete a faculdade e o dever de votar, relativamente à escolha, ou eleição de pessoas.¹¹⁹ CÂNDIDO ainda ensina que:

O voto é o modo ou instrumento através do qual se escolhe esse candidato e a cédula, finalmente, é o documento oficial onde se assinala o voto indicativo dessa escolha. (...) Por obrigatoriedade do voto se entende a exigência do Estado de que cada um, sob sanção, manifeste sua vontade nas urnas, como dever, além de um direito; e, finalmente, por secreto se compreende que ninguém, fora o eleitor, pode saber quem por ele foi escolhido, punindo-se quem violar esse sigilo¹²⁰.

Diante dos conceitos ora colacionados, depreende-se que voto é a declaração de vontade do eleitor em um processo eleitoral. O voto é o meio que define o resultado de uma eleição, expressando a opinião e escolha do eleitor. Tem por características

¹¹⁶ Ibid, p.39.

¹¹⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.234.

¹¹⁸ <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=voto>

¹¹⁹ De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico – Volume IV Q-Z. Forense. Rio de Janeiro 3ª edição. p. 1666.

¹²⁰ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. pp.180-181.

a personalidade, obrigatoriedade, liberdade, sigilosidade, igualdade e periodicidade.¹²¹ Para Oliveira Torres:

O estudo objetivo da natureza do voto leva-nos às seguintes conclusões: o voto é um direito, um dever, uma função social e exerce-se segundo uma técnica própria.

A primeira condição sob a qual se nos apresenta o ato de votar é a de direito: sempre se falou no direito do sufrágio e constitui um lugar comum da história das democracias antigas e modernas a aspiração do direito de votar. No princípio o voto é privilégio de uma classe e as mulheres estão dele excluídas. (...) assim, pois, como se verificará de uma rápida análise da história das leis e reformas eleitorais de qualquer país, o voto é, por natureza, um direito. (...) sendo direito, o voto é dever. (...) Por fim, o voto é uma função social e muito importante como assinalou o conselheiro Pimenta Bueno (...) o voto, pois, nascendo do exercício de um direito do cidadão – do direito político do cidadão, por excelência, tornou-se um dever, para assumir definitivamente a natureza de uma função social.¹²²

Nesse diapasão, o voto é um direito do cidadão em todos os países democráticos, pois são estes os responsáveis por escolher os representantes políticos das suas respectivas nações. Além da política, o voto ainda é usado para decidir os demais assuntos de interesse público, seja através de referendos ou plebiscitos. Na legislação brasileira vigente, para votar o cidadão deve ter um registro no Tribunal Eleitoral da sua região e ser portador de um Título de Eleitor¹²³.

O voto pode ser manifestado através de urnas eletrônicas (como acontece no Brasil) ou por meio de boletins de votação, mas em ambos os casos o eleitor terá a sua disposição as opções elegíveis para votar. Mas, caso o eleitor decida por não escolher nenhuma das opções disponíveis, também pode optar pelo voto nulo ou voto em branco. E, nos termos da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, caput).

Alistamento é a inscrição, na forma da lei, condição obrigatória para votar nas eleições, exigência importante para que a autoridade verifique, no ato, o preenchimento dos requisitos. Inscrito, o alistando tem o poder-dever de votar nos pleitos para os quais estiver qualificado. O voto é o ato fundamental, de função eleitoral, do exercício do direito de sufrágio.

¹²¹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. pp. 539-540.

¹²² TORRES, João Camilo de Oliveira. **Harmonia Política**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Limitada, 1961. pp. 202-203.

¹²³ Art.46. BRASIL. Lei nº 4.737 de julho de 1965. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é evidente que esse voto tem outra qualificação: ele há de ser livre. Somente a ideia de liberdade explica a ênfase que se conferiu ao caráter secreto do voto.

Por fim, escrutínio é a simples contagem dos votos colhidos no transcurso de uma eleição. Tal contagem constitui-se apenas uma das etapas do processo de apuração dos votos.

Simplificadamente, o conceito trazido pelo MICHAELIS para escrutínio é contagem dos votos de uma urna eleitoral.¹²⁴

De Plácido e Silva conceitua escrutínio como sendo o processo utilizado para se tomar votos, referentes à escolha de uma pessoa para ocupação de cargo ou à aprovação de um ato submetido à deliberação de uma coletividade.¹²⁵

Superadas as considerações sobre sufrágio, voto e escrutínio, cumpre-nos destacar os conceitos trazidos pela doutrina acerca do instituto do voto direto, objeto de estudo do presente trabalho.

Para inaugurar a discussão, trazemos à baila conceito apresentado por SOUZA JUNIOR¹²⁶ em parecer proferido quando a análise da minuta do anteprojeto de lei de iniciativa popular, que declara voto direto como sendo o “*voto direto é a pessoa do eleitor votando na pessoa do candidato*”. Ilustre doutrinador Pimenta Bueno define:

Chama-se directa a eleição quando os vontates por via dela conferem, sem intermediários, imediata ou definitivamente, o mandato ou funções de que se trata, ou que devem ser exercidas pelos eleitos. Chama-se indirecta quando não conferem o mandato imediatamente, e sim escolhem intermediários ou eleitores para que estes sejam os que confirão as funções.¹²⁷

¹²⁴ <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/escrutinio/>

¹²⁵ De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico – Volume II D-E. Forense. Rio de Janeiro 3ª edição. pp.618/619.

¹²⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Parecer** sobre a minuta do anteprojeto de lei de iniciativa popular que “dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema de eleições proporcionais, alterando o Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), bem como sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de setembro de 1998”

¹²⁷ BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e analyse da constituição do império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857. p. 194

Nas palavras de CRETELLA JUNIOR “O voto direto é aquele no qual, como dissemos, não há nenhum corpo singular ou colegiado, entre o eleitor e o nome sufragado”¹²⁸.

Ao apresentar as características do voto, MORAES explica que “os eleitores elegerão, no exercício do direito de sufrágio, por meio do voto (instrumento), por si, sem intermediários, seus representantes e governantes”¹²⁹.

MENDES ensina que:

O voto direto impõe que o voto dado pelo eleitor seja conferido a determinado candidato ou a determinado partido, sem que haja mediação por uma instância intermediária ou por colégio eleitoral. Tem – se aqui o princípio da imediatividade do voto. O voto é indireto se o eleitor vota em pessoas incumbidas de eleger os eventuais ocupantes dos cargos postulados. Não retira o caráter de eleição direta a adoção do modelo proporcional para a eleição para a Câmara dos Deputados (CF ART 45, CAPUT), que faz a eleição de um parlamentar depender dos votos atribuídos a outros colegas de partido ou à própria legenda. É que, nesse caso, decisivo para a atribuição do mandato é o voto concedido ao candidato ou ao partido e não qualquer decisão a ser tomada por órgão delegado ou intermediário. Anota Canotilho porém, que “se a votação por lista escolhida pelos partidos tem sido considerada como compatível com o princípio da imediação, já o abandono do partido na lista do qual foi eleito pode levantar problemas se o princípio da imediatividade for analisado com o devido rigor”.¹³⁰

Nesse sentido, GUEDES assevera:

O princípio da imediatividade (*Unmittelbarkeit der Wahl*) ou da imediação do sufrágio, ou do voto direto, estabelece que os membros da representação do povo sejam eleitos diretamente pelo eleitor sem a intermediação de qualquer espécie de eleitores qualificados. [...] a garantia do voto direto consagra, pois, a ideia de que todo voto manifestado pelo eleitor seja diretamente conferido ao candidato, ou ao partido por ele escolhido, isto é, sem a intermediação de uma outra instância decisória que possa por si mesma a vontade política manifestada pelo eleitor. Ela proíbe que a decisão sobre o mandato seja tomada por qualquer outra pessoa que não seja o eleitor, ou o próprio eleito.

131

A ideia central da importância do voto direto, vem sintetizada por PIMENTA BUENO, ilustre doutrinador do Império.

¹²⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 1093.

¹²⁹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 540

¹³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 718.

¹³¹ GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, In: CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

Parece, ao menos em these, que a eleição directa oferece vantagens e garantias quem a indirecta não ministra.

Ella é a expressão imediata da vontade, o voto genuíno, fiel, não modificado dos votantes, e consequentemente a representação positiva e sincera de suas idéas, desejos, crenças e pensamentos políticos. É mesmo o principio logico, pois que se os mandatarios podem e devem ser eleitos imediatamente pelos mandantes, por aquelles cujos interesses vão representar, para que ou porque serão nomeados por entidades interpostas, que podem alterar o pensamento do mandante, ou pelo menos ser dispensadas?

É o systema que dá maior força moral, maior independência ao deputados que liga-os mais estreitamente ao povo.

Além dessas vantagens, é de clara intuição que isso concorre poderosamente para tornar as eleições livres, e neutralizar ou demover toda a influencia ministerial.¹³²

Em apertada síntese, podemos afirmar que o voto direto é fundamental para a manutenção da representação política, enquanto cláusula pétrea constitucionalmente prevista.

Fazendo uma análise acerca das eleições presidenciais¹³³ ao longo da história, com destaque àqueles que se sagraram vencedores em eleições diretas, verifica-se que raras foram as eleições realizadas pela via indirecta, as demais foram através do voto direto.¹³⁴

Outro ponto importante que merece nossa especial atenção é a análise da presença do instituto do voto direto nas Constituições ao longo da história.

Para CÂNDIDO “embora refletindo as peculiaridades e circunstâncias ditadas pelos respectivos momentos históricos, as constituições brasileiras, até aqui, sempre dispuseram sobre matéria eleitoral típica”.¹³⁵

A primeira menção ao voto direto foi na Constituição Republicana de 1891. Os artigos 28¹³⁶ e 47¹³⁷ do referido diploma previu eleições por sufrágio direto.

¹³² BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e analyse da constituição do império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857. p. 195

¹³³ BRASIL. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>. Acesso em 16 set. 2017.

¹³⁴ Vide Apêndice A – tabela 3.

¹³⁵ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994.

¹³⁶ “Artigo 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.”

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>>.

Acesso em: 20 set. 2017.

¹³⁷ “Artigo 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do

A Constituição de 1934 inovou prevendo em seu artigo 23, duas formas de eleição dos Deputados. Os representantes do povo eram eleitos por sufrágio direto. Já os representantes das organizações profissionais, por sufrágio indireto¹³⁸.

O Presidente da República, sob o manto da Constituição de 1934, pela redação do § 1º do artigo 52, também era eleito através de sufrágio universal, direto, secreto¹³⁹.

Sobre a Carta de 1934, nos dizeres de CÂNDIDO:

Esta Carta teve o grande mérito de criar, no seio da constituição – porquanto já havia sido criada pelo Código Eleitoral (Decreto nº 21.076 de 24.2.32) – a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário (art.63, d). Atribuiu jurisdição eleitoral plena aos juízes vitalícios, na forma da lei (art. 82, § 7º). Estabeleceu a competência privada da Justiça Eleitoral para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive a dos representantes das profissões (art. 83, caput) competência essa que ia desde organizar a divisão eleitoral do país até o poder de decretar a perda do mandato legislativo, passando pela competência para processar e julgar os delitos eleitorais e os comuns que lhe fossem conexos. Dispôs, também, sobre o alistamento, direitos políticos e inelegibilidades (arts. 108 a 112), assim como sobre as eleições para Presidente da República (art. 52).¹⁴⁰

A Constituição de 1937 previu em seu artigo 26, alínea “a” a forma de escolha dos vereadores através de sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores¹⁴¹.

Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹³⁸ “Artigo 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

(...) § 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹³⁹ “Art. 52 (...)

§ 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁴⁰ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. pp.27-28.

¹⁴¹ “Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

Inicialmente a Câmara dos Deputados era composta por membros eleitos de maneira indireta. Contudo, a partir da redação da Lei Constitucional nº 09 de 1945, a eleição passou a contar com voto direto. Do mesmo modo, o Conselho Federal também sofreu alteração na sua forma de escolha. Por fim, para o cargo de Presidente da República, a partir da redação da Lei Constitucional nº 9, de 1945, a eleição passou a ocorrer por sufrágio direto em todo o território nacional.

A Constituição de 1946 trouxe no seu artigo 134 a previsão do sufrágio universal e direto¹⁴². A mesma normativa foi mantida na Constituição de 1967 para a escolha do Governador, Vice-Governador, Câmara dos Deputados e Senado Federal, conforme artigos 13, 41 e 43. Já a eleição para o Presidente da República passou a ocorrer a partir da escolha realizada por um Colégio Eleitoral¹⁴³ composto por membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados¹⁴⁴.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1969, promulgada a partir da edição da Emenda Constitucional nº 01 trouxe a eleição através do voto direto para a Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidente e Vice-Presidente da República.

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁴² “Art. 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁴³ “Art. 76 - O Presidente será eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão, pública e mediante votação nominal.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁴⁴ “Art. 76 – (...)

§ 1.º - O Colégio Eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados.

§ 2º - Cada Assembleia indicará três Delegados e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos, no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro Delegados.

§ 3º - A composição e o funcionamento do Colégio Eleitoral serão regulados em lei complementar.” “Art. 77 - O Colégio Eleitoral reunir-se-á na sede do Congresso Nacional, a 15 de janeiro do ano em que se findar o mandato presidencial.

§ 1º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por Partido Político, obtiver maioria absoluta de votos do Colégio Eleitoral.

§ 2º - Se não for obtida maioria absoluta na primeira votação, repetir-se-ão os escrutínios, e a eleição dar-se-á, no terceiro, por maioria simples.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dedicou os artigos 14 a 16 para regular os direitos políticos, dispondo ainda, no artigo 17 acerca dos partidos políticos. Além de regular o processo de escolha do Presidente e Vice-Presidente da República, dispositivos relativos ao direito eleitoral integram o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁴⁵.

A Carta Constitucional reservou, ainda, em sua redação três artigos para reafirmar o direito de voto direto do eleitor, quais sejam, artigos 14¹⁴⁶, inciso II do parágrafo 4º do artigo 60¹⁴⁷ e o artigo 98¹⁴⁸.

A manutenção do voto direto pelo Constituinte ao longo da história, confirma a importância de conceder ao cidadão o direito de escolher diretamente os seus representantes através do seu direito de sufrágio.

3.2 Direito Público Subjetivo ou Função de Soberania Popular

Pretende-se aqui nesse ponto fazer uma análise do papel do cidadão na democracia, em especial, a correlação entre o voto direto e a democracia¹⁴⁹.

Inicialmente, necessário trazer algumas definições à baila. Não de maneira exaustiva, mas imperioso tangenciar sobre os conceitos de cidadão, representação e democracia.

¹⁴⁵ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994.p.28-29

¹⁴⁶ “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”. (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017

¹⁴⁷ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o **voto direto**, secreto, universal e periódico”. (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017

¹⁴⁸ Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: (...) II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo **voto direto**, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017

¹⁴⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Notas de aula da disciplina Seminários de Direito do Estado do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 1.º semestre de 2014.

Cidadão conceitua-se, segundo dicionários de língua portuguesa, como o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado¹⁵⁰. No sentido popular, é um sujeito do complexo demográfico em que vive; uma pessoa. O cidadão é aquele detentor de direitos civis, relacionados as relações interpessoais entre si e a vida em sociedade. Possui, portanto, direitos inalienáveis, intransmissíveis e irrenunciáveis.

Segundo o art. 2º do Código Civil de 2002 “a personalidade civil da pessoa começa com o nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro”¹⁵¹. Tem-se, assim, que o cidadão é, pois, parte do Estado, sendo por ele reconhecido e protegido desde a sua geração.

O indivíduo também goza, contudo, de direitos políticos que refletem a responsabilidade que o cidadão tem para com o Estado e com a sociedade em que está posto. Trata-se não só de meramente possuir, mas também ter o dever. Os direitos políticos conjecturam o interesse que todo o indivíduo deve ter com a coisa pública, como o direito ao voto. O postulado “quem nasce cidadão, nasce eleitor” expressa bem essa condição.

Para Celso Ribeiro Bastos:

O nacional não deve ser confundido com o cidadão. A condição de nacional é um pressuposto para a de cidadão. Em outras palavras, todo cidadão é um nacional, mas o inverso não é verdadeiro: nem todo o nacional é cidadão. O que confere esta última qualificação é o gozo dos direitos políticos. Cidadão, pois, é todo o nacional na fruição dos seus direitos cívicos.¹⁵²

É um dever do cidadão, por consequência, fazer uso dos direitos que detém, a fim de participar efetivamente da vida em sociedade e desempenhar integralmente a cidadania¹⁵³. É qualidade do cidadão o integral exercício do conjunto de direitos que lhe são atribuídos e/ou obrigados, pois o mesmo deve ter participação consciente e responsável. O cidadão, logo, é possuidor de proteção, assim como é detentor de responsabilidades frente ao aparato estatal.

Octaciano Nogueira, ao conceituar cidadania, explica:

¹⁵⁰ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/cidad%C3%A3o/>>. Acesso em: 15 set. 2017

¹⁵¹ BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁵² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 456

¹⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. pp. 349-350.

Em sua obra clássica *O Contrato Social*, publicada em 1762, Jean-Jacques Rousseau definiu o cidadão como indivíduo autônomo capaz de outorgar ou negar consentimento aos governantes, princípio segundo o qual os revolucionários franceses redigiram e proclamaram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 26 de agosto de 1789.¹⁵⁴

Há de atentar que o conceito de cidadão recebeu diferentes designações segundo os contextos espaço-temporais. O conceito de cidadão de séculos passados é, por obviedade do distanciamento de épocas, ligeiramente diferente do conceito de cidadão tratado nos dias atuais. No ano de 510 a.C., o conceito de cidadão já existia e repercutia na realidade social da cidade-estado de Atenas, localizada na região da Ática. O cidadão, à época, era o homem livre nascido em Atenas, maior de 18 anos, filho de pai e mãe atenienses. Quaisquer outras pessoas que não preenchessem esses requisitos não eram consideradas cidadãos e não poderiam, dessa forma, exercer cidadania. Era o caso de escravos, mulheres e estrangeiros. Isto acabava por representar uma pequena parcela da população protegida por direitos civis e políticos e que poderia, por conseguinte, participar das instituições políticas e das decisões vinculadas à sociedade.

A cidade grega, pois, que tinha como organização política um suposto regime democrático, excluía um grande número de pessoas da proteção e da atuação de direitos, vistos hoje como inerentes à condição humana. Além das variações temporais, o conceito de cidadão varia a partir do espaço territorial em que se insere e, conseqüentemente, de como é tratada e avaliada a cidadania nacional. Variam os sistemas jurídicos e, logo, variam as proteções e os deveres de cada qual na ordem social. Entretanto, os direitos civis e políticos são, geralmente, assegurados aos cidadãos devidamente reconhecidos pelo Estado nos mais diferentes locais, seja qual for a variante política, econômica, social e/ou cultural que permeia os mesmos.

É possível, dessa forma, constatar uma breve analogia para fins de exposição e reflexão do tema – analogia à teoria de Hobbes do contrato social com a ótica geral do cidadão atual. Em síntese, a ideia do filósofo contratualista Thomas Hobbes é a de que o indivíduo faz um acordo de obediência ao Estado, abdicando de interesses particulares e aceitando valores básicos, a fim de promover a ordem e a paz social. É

¹⁵⁴ NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010. p.66.

um pacto político enquanto renúncia à autoridade individual, com o objetivo da vivência em uma sociedade bem-ordenada. É o momento em que se formam as relações jurídicas e se cria o direito propriamente dito, o direito civil - se atinge, pois, a cidadania. Cidadão, portanto, seria aquele que surge com o contrato social e com este compactua, ao Estado devendo responsabilidades, e pelo mesmo sendo protegido.

A finalidade da teoria de Hobbes, enfim, possui pontos que convergem com a finalidade da democracia contemporânea. Isto tendo como foco o ponto em que o cidadão goza de direitos, mas também de deveres em relação a estes. Há, entretanto, uma ressalva: em um Estado Democrático de Direito, o cidadão possui direitos inegociáveis, que jamais poderiam ser sacrificados por completo em nome do bem estar coletivo, de forma a serem suprimidos.

O que deve ocorrer é apenas uma abdicação da autoridade do indivíduo e um reconhecimento de sistema de normas e valores, a fim de que o Estado possa reger a ordem social e garantir o bem comum. O bem comum é, em suma, a renúncia de interesses particulares em prol do bem maior. O indivíduo se insere, pois, em um patamar de obrigação para com os outros.

O cidadão é, então, um ser dotado de diferentes características de acordo com o local e o período em que se insere, mas é, acima de tudo, um indivíduo repleto de encargos e responsabilidades frente à sociedade. Apenas o direito pode explicar, plenamente, o conceito de povo. O povo é, nada mais, nada menos que o conjunto de pessoas vinculadas a um determinado ordenamento jurídico, ou seja “o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado (conjunto de cidadãos)”.

A partir desta noção geral sobre o conceito jurídico de povo (relacionado à ideia de cidadania), a responsabilidade do cidadão¹⁵⁵. Ao se falar sobre a responsabilidade do cidadão na sociedade, deve-se ter em mente, como base fundamental, a noção de direitos e deveres do mesmo, previstos no artigo 5º da Constituição Federal Brasileira.

Dentre as inúmeras responsabilidades que o cidadão possui na vida em sociedade, cabe ressaltar a possibilidade de escolha dos representantes de seu país, através do voto consciente e obrigatório; o respeito aos demais indivíduos; a proteção ao patrimônio público e social do país; o cumprimento das leis; a preservação do meio

¹⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999. p. 74.

ambiente. Os exemplos citados acima são apenas alguns dos inúmeros deveres que possui o cidadão.

O voto, por exemplo, é um direito e um dever do cidadão brasileiro, de caráter obrigatório, tendo em vista o seu impacto de maneira significativa na realidade nacional. É um instrumento democrático que possibilita a participação dos indivíduos na composição do aparato estatal.¹⁵⁶ Não o exercer é considerado um descumprimento das normas e o não exercício da cidadania. Assim, caso o indivíduo esteja em débito para com o seu país e visando a uma maior eficácia no cumprimento de tais obrigações, há uma leve perda de alguns direitos, tais como: a renovação do passaporte e/ou identidade, o recebimento de salário, em se tratando de servidores públicos, entre outras penalidades.

A lei é a principal fonte formal do direito, sendo o cumprimento da mesma um dever de extrema importância do cidadão. É a forma que um Estado politicamente organizado dita as regras de comportamento, esperando, dessa forma, a obediência dos súditos.¹⁵⁷ O célebre filósofo grego Aristóteles, séculos atrás, já avaliava a responsabilidade do cidadão frente ao corpo social. Evidencia-se, assim, a relevância da responsabilidade do indivíduo desde as formas mais primordiais de sociedade de pensamento.¹⁵⁸

Em sua antropologia, reconhecia o ser humano como um “animal racional político” que, por sua natureza, aspirava à política e aos seus deveres para com a sociedade. Afirmava que o indivíduo possuía o “impulso” para participar de uma comunidade. Dessa forma, a efetivação da cidadania era reconhecida com a participação nas decisões destinadas à pólis grega. Adicionava, ainda, que o cidadão sábio e pleno era aquele que se preocupava com as questões que concerniam à realidade de onde vivia. A responsabilidade cidadã, portanto, transcende o espaço e o tempo, variando de acordo com o sistema político, as ideologias da época e o ordenamento jurídico vigente.

Democracia e Estado Democrático não são nem conceitos estáticos nem de única definição: ao longo dos anos, várias foram as características e as ideias a eles

¹⁵⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. Porto Alegre: Editora Globo, 1969. pp. 281-282.

¹⁵⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p.51.

¹⁵⁸ ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Antonio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Edição Bilingue. Lisboa: Vega, 1998. p. 187.

vinculadas. Pode-se afirmar que a ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e de funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores. A base do conceito de Estado Democrático é a noção de um governo do povo, para o povo e pelo povo¹⁵⁹.

Embora a ideia moderna de um Estado Democrático tenha três séculos de existência, a própria noção de democracia e de governo do povo são muito mais antigas, tendo nascido na Grécia Antiga. Contudo, existe entre a noção moderna e a antiga uma grande discrepância em relação ao conceito de povo e de cidadão. No Livro III, de “Política”, Aristóteles conceitua cidadão como aquele que tem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária, e aduz que a virtude política - sabedoria para mandar e obedecer – só pertence àqueles que não têm necessidade de trabalhar para viver, não tendo, assim, grande parte da população grega o status de cidadão¹⁶⁰. Portanto, o que se percebe é que existe uma influência do pensamento grego, por entendermos Governo Democrático como sendo o governo do povo, porém, atualmente, se inclui uma parcela muito maior de habitantes do Estado.

O século XVIII se caracterizou pela queda do absolutismo monárquico e pela ascensão da burguesia como classe social politicamente hegemônica; e, nesse contexto histórico, que modernamente se deu o surgimento da preferência pelos princípios democráticos como forma de governo mais adequada. Em síntese, o Estado Democrático Moderno surgiu do afrontamento contra o absolutismo, mormente pela afirmação dos direitos naturais da pessoa humana, inerentes a todos os indivíduos. Ocorreram, naquele século, três grandes movimentos que consagraram alguns dos princípios que, passados mais de 200 anos, continuam sendo considerados como basilares a qualquer Estado intitulado Democrático, são eles a Revolução Inglesa, a Revolução Americana e a Revolução Francesa.

São méritos da Revolução Inglesa, a qual apresenta nítida influência do pensamento de Locke e que consumou os seus ideais no “Bill of Rights”, de 1689, a intenção de estabelecer limites ao poder absoluto do monarca e a proclamação de

¹⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999. pp.265-268

¹⁶⁰ ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Antonio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Edição Bilingue. Lisboa: Vega, 1998. p. 185 e ss.

diversos direitos e liberdades¹⁶¹. Já a Revolução Americana, por meio da declaração de independência de 1776, afirmou a supremacia de um governo feito pelo próprio povo e a Vida, a Liberdade e a Procura pela Felicidade como características imanentes de todos – bem como a instauração de um governo entre os homens, cujos poderes emanam do consentimento dos governados.

Por fim, a Revolução Francesa, tendo sua filosofia materializada na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, legou a ideia da necessidade da participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais, de que todos homens nascem e permanecem livres e iguais e de que nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que se caracteriza por ser a expressão da vontade geral.

Esses três grandes movimentos consolidaram alguns dos pontos que são tidos contemporaneamente como indispensáveis ao Estado Democrático. Cada um deles ocorreu em um diferente contexto histórico-social, tendo motivações e consequências particulares; porém, manifestaram os ideais do mundo ocidental do Século XVIII, as quais serviram de alicerce para a concepção hodierna de Democracia.¹⁶²

Os principais pontos consensuais que integram o conceito atual de Estado Democrático entre os autores que tratam do tema são a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade, e a igualdade de direitos.

A supremacia da vontade popular pode ser compreendida como a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo, trazendo a exigência de que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado; a partir dela, surgem diversas questões pertinentes a concretização do Estado Democrático, como a Representação Popular e os Sistemas Eleitorais e Partidários.

Por preservação da liberdade se entende o poder de agir e de dispor de sua pessoa e de seus bens sem interferências externas dentro dos limites impostos pela lei; é uma liberdade social, concebida levando em consideração a interação existente entre cada indivíduo e os demais membros da sociedade, implicando em deveres e responsabilidades. Já a igualdade de direitos se refere a proibição de distinções no

¹⁶¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. pp.147-149.

¹⁶² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999. pp. 268-271.

gozo de direitos, seja por motivos econômicos, religiosos, sociais ou qualquer outro que seja.

A universalização dos direitos humanos, inerentes a todos os indivíduos, a não discriminação de indivíduos e a supremacia popular podem ser vistas como as características distintivas da democracia para os outros modos de organização da sociedade. Sendo o Estado Democrático aquele em que o próprio povo governa, surge a necessidade de estabelecer os meios para que o povo externar a sua vontade. Na *pólis* grega, uma maior quantidade de tempo livre, bem como a dedicação quase que exclusiva dos cidadãos aos debates de interesse da comunidade, em conjunto com um corpo eleitoral mais enxuto, possibilitava a existência de um tipo de Democracia que na conjuntura atual não mais parece possível.

A impossibilidade prática de utilização dos processos da democracia direta abriu espaço para o surgimento de um tipo de democracia em que o cidadão não mais exerce per si a tomada de decisões. Nela, o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando.

A necessidade de governar por meio de representantes delega à população a sua escolha. Cada indivíduo tem diferentes opiniões, desejos e preferências a respeito da sociedade civil e do andar do Estado. No momento em que se escolhe para quem irá se delegar o mandato, pesam todas essas diferenças existentes entre os cidadãos

Relativamente ao conceito de democracia, Octaciano Nogueira ensina:

A palavra democracia, com tantas outras do léxico da política, foi usada pela primeira vez pelos gregos, para significar, em meados do séc. V a.C., uma nova concepção da vida política e das práticas que eram fomentadas em várias das cidades-estado da antiga Grécia. *Demos* significa povo e *kratos*, poder, governo ou autoridade. Antes que as duas palavras se generalizassem, os atenienses se referiam a algumas espécies de igualdades como características dos sistemas políticos: (a) à primeira denominavam *isegoria*, o direito de todos os cidadãos falarem nas Assembleias, e (b) à segunda, *isonomia*, a igualdade de todos perante a lei. Quando o povo passou a se reunir para tratar dos assuntos públicos, e a considerar-se a autoridade soberana, a palavra *democracia*, passou a designar um novo sistema de governar em que o *demos* era o soberano, de tal maneira que se distinguia do governo de poucos – *aristocracia* ou *oligarquia*, ou de um só, *monarquia* ou *tiranía*.¹⁶³

¹⁶³ NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010. p.125.

Já para o francês Alexis de Tocqueville em uma sociedade democrática a atividade moral e intelectual do homem voltadas para a produção de bem-estar; a razão é mais útil do que o gênio (a emoção); os hábitos tranquilos são preferíveis às virtudes heroicas; a prosperidade é preferível à grandeza; o objetivo do governo é a prosperidade material e não a grandeza do corpo da Nação.¹⁶⁴

Pode-se dizer, no entanto, que “a democracia consiste na igualização das condições”¹⁶⁵, não havendo distinções que surgem por imposições legais nas quais o critério estabelecido é o hereditário, de tal forma que as profissões, por exemplo, são acessíveis a todos.

Por seu turno, Montesquieu considerava a República e a Monarquia regimes moderados, ou seja, em que a liberdade é preservada. Eles se opõem ao despotismo, que é o poder arbitrário de uma só pessoa e não é um poder moderado.¹⁶⁶

Nas Repúblicas Clássicas, tal conservação se dava através da igualdade; enquanto que nas monarquias modernas, a mesma se conservava através da desigualdade (a existência de classes garantia a cada um dos seus membros liberdade, evidentemente que em graus diferentes).¹⁶⁷

Ao descrever a democracia nos Estados Unidos da América, Tocqueville destacou o caráter de descentralização presente no país, uma vez que os seus cidadãos procuravam resolver os problemas a partir do nível municipal¹⁶⁸. Montesquieu (e como posto acima, Aristóteles) enxergava a virtude como o princípio que cimentava uma república antiga, enquanto que para Tocqueville o princípio que dava coesão a uma democracia moderna é o interesse esclarecido e não a virtude. Isso pode ser explicado, pois as democracias antigas se formaram a partir de sociedades em que as considerações comerciais eram rejeitadas, enquanto que os Estados Unidos do século XIX (e por que não ainda hoje em dia) eram uma sociedade comercial e industrial.

¹⁶⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. p.39

¹⁶⁵ TOCQUEVILLE, *loc. cit.*

¹⁶⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p.39.

¹⁶⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

¹⁶⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. p. 26 e ss.

CAPÍTULO 4 – LISTAS PARTIDÁRIAS PREORDENADAS: PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO

4.1 Principais propostas em tramitação

A partir do instante que a matéria eleitoral passou a ser recepcionada integralmente pela Constituição Federal e, ainda, os partidos políticos passaram a figurar como detentores de privilégios no processo eleitoral brasileiro, impossível haver modificações na legislação eleitoral vigente sem que haja atingimento do sistema, mormente na interação eleitor-candidato.

Como ilustrado o início do presente estudo, inúmeros projetos de lei e propostas de emenda à Constituição tramitam sob profundo debate nas casas legislativas do Congresso Nacional.

Excetuando-se as matérias relacionadas à Justiça Eleitoral e ao modo de condução do sufrágio, mormente quanto ao voto facultativo ou obrigatório, todas as demais interferem direta ou indiretamente na organização dos partidos políticos.

A análise aqui posta levará em conta o marco de fechamento da presente pesquisa, qual seja, 20 de outubro de 2017. O que se proporá no presente tópico é a análise das Propostas de Emenda à Constituição diretamente relacionadas com o tema do voto em lista.

Para fins de delimitação serão analisadas a proposta de emenda à Constituição nº 61/2007 e PLS nº 86/2017, ambas do Senado Federal.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61/2007 foi protocolizada pelo Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), tendo como ementa “Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores”¹⁶⁹.

Pela proposta, metade da representação de cada Estado e do Distrito Federal, ou o número inteiro maior mais próximo, será composta por nomes eleitos pelo voto majoritário em distritos uninominais; e a outra metade se dará pela representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta por nomes apresentados em listas partidárias.

¹⁶⁹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61/2007. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3048814&disposition=inline>>. Acesso em 17 ago. 2017.

A justificativa apresentada discorre acerca da necessidade de haver um equilíbrio entre as forças partidárias da reforma e aquelas satisfeitas com a regra vigente. Segundo o texto, o exercício do voto no Brasil acarreta na particularização da política, além da diminuição do poder dos partidos políticos:

O voto que o Brasil pratica, proporcional com listas abertas, conduz à personalização da política, ao enfraquecimento dos partidos e à construção de um ambiente eleitoral que torna os pleitos excessivamente caros e confere influência desmesurada ao poder econômico. Consideramos, também, que medidas pontuais, embora meritórias, como a fidelidade partidária, não são suficientes para alterar com a radicalidade necessária o quadro que experimentamos: dificuldade para a formação de maiorias, fuga da verdade eleitoral, por meio das trocas de partidos, e dependência de recursos clandestinos de campanha, conhecidos popularmente como caixa 2.

Discorrendo sobre sua tramitação no Senado Federal, verifica-se nos registros parlamentares que a PEC 61/2007 teria sido recebida em 11 de julho de 2007 e distribuída para relatoria do Senador Jefferson Peres em 20 de novembro do mesmo ano. Com o óbito do relator, o expediente foi redistribuído três vezes até a conclusão do seu relatório pelo Senador Raimundo Colombo. Após inclusão na pauta do SF-CCJ, a matéria foi retirada uma vez haver duas propostas de emenda, o que levou o expediente a ser devolvido ao relator. Em fase de tramitação a PEC foi redistribuída algumas vezes, até seu arquivamento em 26 de dezembro de 2014. Com o início da nova legislatura, o expediente foi devidamente desarquivado e redistribuído à relatoria do Senador Valdir Raupp. Incluída na pauta da SF-CCJ pela primeira vez em fevereiro de 2017, a matéria finalmente foi aprovada em 04 de outubro, estando desde o dia 05 do mesmo mês pronta para deliberação do plenário, para discussão em primeiro turno, desde o dia 05 de outubro p.p., aguardando inclusão em Ordem do Dia.

Cabe registrar que a presente PEC sofreu 3 propostas de emenda. Duas, de autoria do Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE), restaram prejudicadas. A terceira, de autoria do Senador Valdir Raupp (PMDB/RO), restou aprovada em primeiro turno pela Comissão de Constituição de Justiça.¹⁷⁰

Sintetizando a proposta, temos que as vagas em cada eleição para a Câmara dos Deputados serão divididas em duas metades. A metade ou o inteiro superior mais

¹⁷⁰ Vide Anexo A

próximo será eleita pelo voto majoritário em distritos uninominais. O restante em listas fechadas. Se buscará a proporcionalidade entre o número de representantes e os votos de cada partido nas duas eleições, garantindo-se a eleição do mais votado no sistema distrital, fazendo-se os ajustes nas vagas destinadas a cada partido pelas listas. Se o número de eleitos nos distritos for maior do que o corresponderia ao partido pelo critério da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados

Já o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2017, de autoria do Senador José Serra, tem como proposta a alteração a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. Pela proposta, justifica o pleito:

O "distrital misto" é um sistema que reúne as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal. Dá às agremiações uma representação parlamentar próxima do percentual de eleitores que detêm nacionalmente e, ao mesmo tempo, cria identificação dos eleitores com os deputados e também com os partidos. Os partidos funcionam efetivamente como organizadores e porta-vozes das grandes tendências ideológicas do eleitorado. Além disso, os custos são muito reduzidos, pois, diferentemente do que ocorre hoje no Brasil, as áreas de disputa são menores e o diálogo do candidato com o eleitor é facilitado. Esse é um aspecto que deve ser ressaltado: os novos distritos eleitorais, ao reduzirem a área de abrangência da disputa, reduzem o custo da campanha não só pela menor área de abrangência, mas pela redução do número de candidatos. Quando o número de candidatos é grande, a tendência é gastar muito para se tomar conhecido e, principalmente, para se diferenciar dos demais.

Protocolizada em 29 de março de 2017, o PLS não sofreu quaisquer propostas de emenda no prazo regimental. Em 29 de junho p.p., o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Edison Lobão, designou para relatoria da matéria o Senador Antônio Anastasia. Em 18 de agosto, o PLS foi incluído em pauta sendo o relatório do Senador Antônio Anastasia, pela aprovação do Projeto, com uma Emenda por ele apresentada. Em 29 de setembro, o PLS foi retirado de pauta para atender a solicitação constante do OF. SF/993/2017, da Presidência do Senado Federal, referente ao Requerimento nº 794, de 2017, para tramitação em conjunto do PLS nº 86, de 2017, com o PLS nº 384, de 2013. Na mesma data foi aprovado requerimento, passando a tramitar em conjunto as seguintes matérias afins dos PLS 384/2013-Complementar, PLS 345/2017 e PLS 86/2017; tendo os últimos perdido o caráter terminativo.

Após tramitação conjunta, houve alteração da ementa do PLS, passando a contar com a seguinte redação: Altera a Lei nº 4.737/65, Código Eleitoral, e a Lei no

9.504/97, que estabelece normas para as eleições, para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

A apreciação da matéria foi incluída em ordem do dia em 18 de outubro. Considerando que não houve apreciação do PLS na sessão de 18/10/2017, transferida para a sessão deliberativa de 24/10/2017.

Em apertada síntese, a proposta estabelece o voto distrital misto nas eleições proporcionais. Altera o Código Eleitoral e a legislação ordinária. Os distritos terão diferença populacional de, no máximo, 5%, podendo chegar a 10% para manter áreas contíguas. O projeto não especifica o percentual de vagas para os distritos e para o sistema proporcional.

4.2 Sistema eleitoral constitucional brasileiro: o sistema proporcional e a constituição das listas fechadas

A regulamentação das eleições nos países democráticos é determinada pelo sistema eleitoral. Através dela, os votos dados pelos cidadãos são transformados em preferências eleitorais, ou seja, em pessoas eleitas. Determina-se também cada modo de ocupação dos cargos disputados em mandatos para o Legislativo ou para a chefia do Executivo. Consoante entendimento do ilustre constitucionalista FERREIRA FILHO a condição de eleitor [e eleito] pode ser concedida a todo brasileiro¹⁷¹.

A Constituição Federal de 1988 ao disciplinar o processo eleitoral para a escolha dos componentes da Câmara dos Deputados, dispõe no caput¹⁷² do artigo 45 o sistema proporcional, sem, contudo, delinear sua formatação. Apenas, recepiona a tratativa do Código Eleitoral de 1965.

Pode-se dizer que a sociedade brasileira é heterogênea¹⁷³, isto é, cada vez mais diversa quanto a pensamento e organização. A República brasileira tem em um de seus fundamentos o pluralismo político. Nesse diapasão, para alcançar reflexo as

¹⁷¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013.p.25

¹⁷² “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo **sistema proporcional**, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁷³ Para LIJPHART o sistema majoritário mostra-se perverso nas sociedades com menor grau de homogeneidade, configurando-se como antidemocrático e perigoso. LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pp.52-53.

instituições políticas, mormente aquelas representativas, é essencial que o sistema eleitoral oportunize a representação das mais variadas formas de pensar presentes na sociedade.¹⁷⁴ Visando corroborar com a ideia de estruturação do sistema representativo, temos que os interesses parciais não podem prevalecer à verdade e à justiça e, em especial, contra outros interesses parciais combinados.¹⁷⁵ Nesse contexto, ainda, destaca-se a necessidade de participação das minorias nas decisões do Parlamento¹⁷⁶.

Em que pese, os argumentos acima expostos terem sido utilizados no sentido de impedir a dominação das maiorias populares a partir da aplicação do sufrágio universal, a preservação do sistema proporcional nas democracias contemporâneas fortalece os parlamentos com os interesses das minorias. Grande parte é “linguagem de decisão”¹⁷⁷, mas quem realmente governa é a sociedade¹⁷⁸. Pode-se dizer que, em que pese a frágil aparência de improvável absorção de todas as correntes de interesses das tendências populares frente a centralização dos partidos políticos, a luta em busca da proteção das minorias é um dos reflexos do sistema eleitoral proporcional.¹⁷⁹

A garantia do caráter deliberativo da democracia brasileira e a participação das minorias nos debates envolvendo as instituições políticas estão suportadas no princípio proporcional. No mesmo sentido, a soberania popular é o princípio que justifica o exercício do poder político no Brasil. Já o pluralismo político é eleito como fundamento do Estado brasileiro.¹⁸⁰ Ao analisar o sistema proporcional adotado em

¹⁷⁴ Cf. Antônio Carlos Mendes: “a representação proporcional é o primado do princípio democrático”. MENDES, Antônio Carlos. Representação proporcional (estudo de um caso). In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Orgs.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2006, p.89-102; p.89.

¹⁷⁵ MILL, John Stuart. **O Governo representativo**. Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 87.

¹⁷⁶ Para BELISÁRIO, “é da índole do sistema parlamentar que todas as opiniões venham apresentar suas armas na arena, da qual saem as leis e o governo da sociedade”. SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979. p. 143.

¹⁷⁷ Assevera Wanderley Guilherme dos Santos que a produção das decisões depende da magnitude da distribuição de cadeiras, dos requisitos parlamentares de decisão e das virtualidades de coalizção, enquanto que a distribuição de cadeiras entre os partidos depende de preferências do eleitorado. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 82.

¹⁷⁸ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Representativa: do voto e do modo de votar**. 3ª Edição. Lisboa: Casa editora e de comissão, 1895. p.49-51.

¹⁷⁹ JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 74.

¹⁸⁰ Para Reinhold Zippelius “o modelo pluralista [de Estado] corresponde a exigência ética de garantir ao maior número possível de pessoas um espaço autônomo para o desenvolvimento da sua personalidade e garantia dos seus interesses que seja compatível com os interesses e desejos de

1945, BRITTO aduz que a representação proporcional retratou “um instrumento conservador, comprometendo a dinâmica da vida política brasileira”.¹⁸¹

Por isso, além de inegável a escolha expressa no texto constitucional, o sistema proporcional para a eleição de deputados e vereadores é o mais aconselhado, na medida em que permite que as casas legislativas sejam compostas de representantes vinculados a diferentes correntes ideológicas. Contudo, latente as preocupações do sistema proporcional. Dentre elas, destacam-se a necessidade de assegurar a heterogeneidade das opiniões da sociedade estejam garantidas no parlamento, bem como a isonomia entre os votos dos eleitores e a participação parlamentar.¹⁸²

Embora o propósito do sistema proporcional seja viabilizar que a representação seja equilibrada frente as preferências políticas do eleitor, sua capacidade de reprodução não é plena. Continuamente pode-se observar perdas em favor dos partidos políticos. REALE assinala que a “aparência de representação proporcional” pode ser maculada pelo desequilíbrio entre os representantes dos Estados, relativamente ao seu quantitativo, em especial quanto a possibilidade de um partido, ainda que com expressiva votação, ter “posição secundária na Câmara” ou “dotado de ponderável bancada e diminuto quociente eleitoral”. Ainda, o princípio da representação proporcional suscita o “multiplicar-se desmedido dos partidos políticos, com o gravame de uma carência quase absoluta de substância doutrinária”.¹⁸³

Tem-se que a primazia da escolha política é o norteador da defesa da configuração do sistema eleitoral – se a função principal é a escolha dos parlamentares com o intuito de garantir uma sólida base governista, prevalece a ideia de sistema majoritário; se a intenção é garantir a participação ativa de diversos grupos sociais, o sistema proporcional deve ser empregado. Pela compreensão do texto constitucional, é possível inferir que a intenção foi em benefício da ampla representatividade do povo, espalhando a possibilidade de participação das mais diversas ideologias presentes na sociedade.

desenvolvimento, igualmente legítimos, dos seus concidadãos.” ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 301.

¹⁸¹ BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de. A representação proporcional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 2, n. 6, p.18, jun. 1965. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180659>>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁸² NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p.31.

¹⁸³ REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 7, p.30; p.21, nov. 1959.

Quando um sistema eleitoral alcança o objetivo de expressar fielmente o que está posto na legislação vigente em mandatos, em especial o voto e o grau de liberdade que o eleitor tem de delimitar suas predileções, este deve ser tido como ideal.¹⁸⁴

Como já dito, o atual sistema eleitoral constitucionalmente previsto para a escolha dos membros do legislativo é o sistema proporcional de lista aberta, adotado desde 1945. Nesse sistema, os partidos políticos disponibilizam um rol de nomes não ordenados para eleição pelo cidadão-eleitor. Caberá a ele escolher um candidato ou votar exclusivamente na legenda. O cidadão-candidato que receber o maior número de votos individualmente ocupará a cadeira que o partido tem direito. O sistema de votação proporcional em listas abertas, atual sistema brasileiro para escolha de membros do Poder Legislativo, tem como propósito a eleição dos representantes políticos fundada no voto popular, dividindo-se as vagas em disputa conforme os votos alcançados pelo partido político. Aqui, é o cidadão-eleitor quem determina a ordem final dos candidatos.

Nesse sentido, esse sistema permite a representação pessoal, acarretando uma acirrada competição entre os candidatos de um mesmo partido durante o período eleitoral. Sobre o sistema proporcional de lista aberta, NICOLAU leciona:

No sistema de lista aberta são os eleitores que definem quais candidatos serão eleitos. Cada partido apresenta uma lista de candidatos, e os eleitores votam em um nome. Os votos nos candidatos de cada lista são somados e servem para definir quantas cadeiras cada partido obterá. As cadeiras obtidas por um partido serão ocupadas pelos nomes que obtiverem mais votos na eleição.¹⁸⁵

O grau de liberdade oferecido ao eleitor para a escolha dos seus representantes é o que mais se destaca num sistema como o ora estudado¹⁸⁶. Nesse sentido, as lutas do período autoritário foram no sentido de conquistar determinados direitos políticos, em especial de o cidadão ter direito ao voto direto e secreto. Tal situação, inclusive, consolidou-se como cláusula pétrea com o advento da Constituição de 1988.

¹⁸⁴ Contudo, poucos brasileiros conhecem em detalhes as técnicas do sistema eleitoral e a forma de cálculo do quociente eleitoral que será utilizado para estabelecer quantas cadeiras caberão a cada partido no Legislativo. NICOLAU, Jairo Marconi. **Lista aberta lista fechada**. Rio de Janeiro: UFMG, 2006. p.10.

¹⁸⁵ *Idem*. **Sistemas eleitorais**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. pp.63-68.

¹⁸⁶ KLEIN, Cristian. O desafio da reforma política. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007.p.19

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos¹⁸⁷.

Não aparenta apropriada à realidade brasileira a proposta de adoção de listas fechadas para a preenchimento das vagas da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores. Em que pese suas maiores bandeiras, isto é, serem o necessário fortalecimento dos partidos políticos, o elevado custo das campanhas eleitorais e a existência de disputa entre os candidatos da mesma agremiação, não se pode esquecer como nossa sociedade, mormente seu sistema eleitoral, está organizada. Como já aduzido em capítulo anterior, hoje o cidadão-eleitor vota na pessoa do cidadão-candidato, ou seja, detém o direito ao voto direto. O festejado professor português CANOTILHO trata da matéria sob o prisma do mesmo princípio:

O voto directo ou manifesto significa que o voto tem de resultar «imediatamente» da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de «grandes eleitores» ou de qualquer vontade alheia. Por outras palavras: a imediatividade do sufrágio garante ao cidadão activo a «primeira» e a «última palavra», pois os eleitores dão directamente o seu voto aos cidadãos (incluídos ou não em listas) cuja eleição constitui o escopo último de todo o procedimento eleitoral. No sufrágio indirecto ou mediato, os eleitores limitam-se a eleger um colégio de delegados eleitorais («grandes eleitores») que, por sua vez, escolherão os candidatos para os diversos órgãos do poder político.
188

Contudo, as listas fechadas excluem do eleitor, do soberano, a expectativa de eleger seus representantes diretamente. Há de se atentar que já existe uma seleção partidária prévia, nas chamadas convenções¹⁸⁹, para a escolha dos candidatos. Porém essa seleção precedente é ampla, não restringindo a ordem dos candidatos.

¹⁸⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 351.

¹⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. rev. Coimbra: Edições Almedina, 1993. p. 433.

¹⁸⁹ BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 set. 2017. Art. 7º e ss.

A formatação prévia da ordem de ocupação das cadeiras pelos candidatos após eventual conquista de votos, além da redução do poder de escolha do eleitor¹⁹⁰, traz importantes questões.

Destaca-se, inicialmente, a forma de composição das listas. Ainda que se estabeleçam regramento para sua constituição, a averiguação e acompanhamento do seu cumprimento, direta ou indiretamente, restaria ao encargo da Justiça Eleitoral. Ademais mecanismos com a obrigatoriedade de força política interna, quando da filiação partidária, bem como o oferecimento ao eleitor de candidato de pouca disputa ideológica são recursos que ensejam pouca competição democrática.¹⁹¹

Outro problema a considerar é o cumprimento do disposto no parágrafo terceiro do artigo 10 da Lei 9.504/97¹⁹² que trata da reserva de vagas por sexo. Ou se concede ao partido político a possibilidade de decidir livremente acerca da distribuição dessas vagas, isto é, na ordem em que figurarão na lista admitindo, assim, o esvaziamento do texto legislado, ou se exige a inserção dessas vagas em intervalos previamente determinados.

Ainda que suficientes os pontos destacados para a manutenção do sistema vigente, as eventuais vantagens da adoção das listas pré-ordenadas parecem não suprir os prejuízos que acarretaria ao sistema vigente. Ademais, a necessidade de manutenção do texto do inciso II, parágrafo quarto do artigo 60 da Constituição Federal, como instrumento para a preservação dos valores supremos, concretizando o bem comum social que é o fim maior do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, consoante já abordado em tópico anterior, tramitam projetos no Congresso Nacional com o intuito de ver aprovada a possibilidade da escolha dos Deputados a partir do voto em lista fechada.

À primeira vista, a luz da nossa Carta Magna, as propostas ferem os princípios da impessoalidade e da moralidade da administração pública inserto no artigo 37,

¹⁹⁰ ASSIS BRASIL desaprova a diminuição do poder de escolha do cidadão. Para ele, no início da experiência republicana brasileira, os 'clubs partidários', onde poucos indivíduos se arrogam o direito de confeccionar listas, suprimindo a liberdade do eleitor, substituindo-se ao povo. ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia representativa: do voto e do modo de votar**. Op. Cit., p.223.

¹⁹¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. pp.41-42.

¹⁹² "Art. 10. (...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)". BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

caput da Constituição Federal¹⁹³. Fere o princípio da impessoalidade porque tais medidas aparentemente visam a proteção dos próprios parlamentares legisladores, além de ferir também o princípio da moralidade administrativa, não bastando ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado¹⁹⁴.

A questão em exame vai além da mera proteção recíproca entre parlamentares, restringindo-se ao exame do chamado “voto em lista fechada” elaborada pelos partidos políticos.

Com efeito, da leitura dos artigos 1º e 14 da Constituição Federal¹⁹⁵, depreende-se que os representantes serão eleitos diretamente pelo eleitor. Nos termos da redação do texto constitucional, infere-se que a escolha dos agentes políticos pelo voto direto da população está assegurada, impedindo-se as eleições indiretas.¹⁹⁶

Segundo GUEDES ao tratar sobre o princípio da imediaticidade das eleições discorre

O princípio da imediaticidade das eleições vem ganhando significado jurídico renovado diante da cada vez mais presente mediação entre a vontade do eleitor e o resultado da eleição consistente na presença dos partidos políticos. Isso ocorre, sobretudo, em sistemas eleitorais proporcionais, nos quais o eleitor, aos invés de escolher diretamente seus candidatos, vota em listas formuladas pelos partidos políticos, os quais, de fato, ao estabelecerem a ordem de preferência a ser ocupada pelos candidatos na respectiva lista, acabam por interferir decisivamente no resultado final das eleições (o voto dado pelo eleitor, ainda que não fosse sua intenção, acaba migrando para o candidato melhor situado, o qual, ao final, por isso mesmo, é que acaba sendo

¹⁹³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, (...)” (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁹⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2005. p. 296.

¹⁹⁵ “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:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (grifei); “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 (...)” (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹⁹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 715 e ss.

eleito). No sistema de listas fechadas, o eleitor sequer tem a possibilidade de escolher um candidato específico.¹⁹⁷

Conforme já tratado em capítulo anterior, por voto direto, o único entendimento possível é aquele voto dirigido diretamente a determinado candidato e nesse sentido o “voto em lista fechada” elaborada pelos partidos políticos implica em votar-se em determinado partido e este indiretamente é que relaciona os candidatos em determinada ordem, de sorte que os primeiros é que serão eleitos. Antes de adentrarmos no tema propriamente dito, necessário o fortalecimento de dois conceitos: lista fechada e lista aberta.

No sistema de lista fechada os partidos políticos detêm o controle total e irrestrito sobre as cadeiras do legislativo, quando designam os membros que comporão a lista e, principalmente, sua ordem. Conforme NICOLAU:

No sistema de lista fechada os partidos decidem, antes das eleições, a ordem dos candidatos. O eleitor não vota em nomes, mas apenas em um dos partidos (...). As cadeiras que cada partido eleger serão ocupadas pelos primeiros nomes da lista. Por exemplo, se um partido obtiver cinco cadeiras, os cinco primeiros nomes da lista serão eleitos.¹⁹⁸

Nesse sistema, o cidadão-eleitor não vota no cidadão-candidato individualmente, mas na lista partidária. A lista é ordenada por decisão interna do partido, sendo as cadeiras parlamentares ocupadas pelos primeiros da lista. Pode-se afirmar que essa prática privilegia imensamente os partidos em detrimento a escolha feita diretamente pelo cidadão-eleitor. Visível que, para o eleitor, restaria o menor grau de escolha no processo eleitoral, dificultando a renovação da elite política.

Conforme Glossário Legislativo:

Variante do sistema de eleição proporcional (ver voto proporcional) no qual o eleitor vota somente no partido e este é que determina a ordem de cada um de seus candidatos na lista de classificação. Antes da eleição, o partido apresenta a lista com o nome dos seus candidatos por ordem de prioridade. Esse sistema é utilizado na maior parte dos países que adotam o voto proporcional, mas não vigora no Brasil.¹⁹⁹

¹⁹⁷ GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, In: CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.p.45

¹⁹⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, pp. 63-68.

¹⁹⁹ GLOSSÁRIO LEGISLATIVO. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-fechada>> . Acesso em 20 set 2017.

O estabelecimento de listas fechadas ou preordenadas restringe o processo de seleção das candidaturas, ficando as mesmas apenas ao crivo do partido político, tendendo a produção do efeito de oligarquização dos partidos, onde somente os dirigentes partidários teriam o poder de controlar as indicações dos nomes para a composição da lista, priorizando aliados para ocupar os primeiros lugares da lista.

Ora, nossa Carta constitucional assevera que todo o poder emana do povo que o exerce por seus representantes eleitos e que estes representantes eleitos o serão em sufrágio universal pelo voto direto e secreto. Nesse sentido, SOUZA JUNIOR assevera que, com as listas fechadas, seus defensores, criarão um problema jurídico-constitucional insolúvel. O eleitor perderá o direito de votar: (a) diretamente na pessoa de um candidato a deputado federal; (b) diretamente na pessoa de um candidato a deputado estadual; e, também, (c) diretamente na pessoa de um candidato a vereador, que ele, eleitor, escolher! Com as listas fechadas e preordenadas acaba-se com o voto direto do eleitor na pessoa de seus candidatos²⁰⁰.

E ainda complementa que, pelo projeto em exame, o voto nas eleições proporcionais tornar-se-ia inconstitucionalmente indireto. Vejamos:

Os reais ou verdadeiros eleitores dos parlamentos, nas três esferas de nossa Federação, passariam a ser os convencionais das cúpulas dos partidos políticos, regularmente existentes, e em dois momentos conjugados:

(1º) O momento da composição das listas de candidatos a serem submetidos ao eleitor, pois é vedado ao eleitor, no voto, a exclusão do novo, ou a inversão da ordem, de qualquer deles; e

(2º) O momento da imposição, em si mesma, ao eleitor, da ordem prefixada, rígida e definitiva, dos candidatos, nas ditas listas – acima do e sem consideração ao poder soberano e inabólvel do voto direto de cada eleitor.²⁰¹

Com efeito, qualquer alteração no atual texto constitucional e nos dispositivos infraconstitucionais, especialmente quando se está diante de uma cláusula pétrea pode acarretar grave ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Nesse diapasão, as listas fechadas violam frontalmente o sagrado direito democrático do voto direto da pessoa do cidadão-eleitor, na pessoa de seus

²⁰⁰ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Parecer** sobre a minuta do anteprojeto de lei de iniciativa popular que “dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema de eleições proporcionais, alterando o Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), bem como sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de setembro de 1998”. p. 7.

²⁰¹ *Ibid*, pp. 8-9.

candidatos aos legislativos, direito que é usurpado pelos grupos oligárquicos que dominam os partidos, escarnecendo das cláusulas pétreas de nossa Constituição e da própria democracia que tais cláusulas visam defender.²⁰²

Conforme a proposta das listas pré-ordenadas, os eleitores não mais elegerão individualmente seus candidatos a vereador, deputado estadual e federal, mas votarão em listas previamente ordenadas pelos partidos. A distribuição de cadeiras seria semelhante à que se processa hoje: cada partido continuaria recebendo o número de lugares que lhe corresponde pela proporção de votos que obteve. Assim, se um partido tem direito a oito cadeiras, entram os oito primeiros colocados da lista e a cláusula de barreira Exigência da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95) - considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - para que os partidos tivessem direito ao funcionamento nas casas legislativas, a recursos do fundo partidário e ao horário gratuito na televisão.

Para atingir a cláusula, o partido precisaria obter 5% dos votos válidos dados a deputado federal em todo o País, distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. O partido que não atingisse a cláusula de barreira não teria líder na Câmara, não participaria da divisão proporcional dos cargos da Mesa nem das comissões.

Para GUEDES, no sistema de listas fechadas, o eleitor sequer tem a possibilidade de escolher um candidato específico. Não obstante isso, como regra, é de compreensão generalizada que a existência de listas fechadas não viola o princípio do voto direto. [...] em todas as situações, contudo, se exige que o eleitor tenha a última palavra.²⁰³

E, ainda, NICOLAU assevera:

O fato de serem os partidos os responsáveis exclusivos pela definição de quais candidatos serão eleitos lhes dá enorme centralidade no sistema de lista fechada. Essa característica faz com que os políticos tenham mais incentivos para se dedicar ao trabalho partidário do que em outras versões de sistema proporcional, nas quais o eleito tem alguma influência sobre a lista. Afinal, a dedicação ao trabalho partidário pode ser fundamental para a definição de que posição determinado militante ocupará na lista.²⁰⁴

²⁰² *Ibid*, p. 9.

²⁰³ GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, In: CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

²⁰⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistema eleitoral e reforma política**. Rio de Janeiro: Foglio Ed., 1993.

Assim, se o eleitor não vota diretamente em determinado candidato de sua escolha o que, por fim, implica em eleição indireta de todos os candidatos, redundando em agressão ao que prescreve o parágrafo único do artigo 1º e o caput do artigo 14 da Constituição Federal.

Confirma essa assertiva o comando do inciso II do § 4º do artigo 60²⁰⁵ da Constituição Federal, pelo qual essa matéria, por ser cláusula pétrea, sequer eventual Emenda Constitucional poderá ser objeto de apreciação pelo Congresso.

Nesse contexto, Luis Roberto Barroso explica:

Esta é a única limitação material expressa que não é apresentada com o teor de uma cláusula geral principiológica, mas sim como uma regra, uma prescrição objetiva. É que, por circunstâncias históricas brasileiras, inclusive e notadamente em razão da mobilização política conhecida como “Diretas já”, o voto direto passou a ser o símbolo essencial do regime democrático. Por metonímia, o que se deve ler é que os elementos essenciais do Estado democrático são inatingíveis. Note-se que a referência ao voto *secreto* visa proteger a liberdade de participação política, que deve estar imune a injunções externas indevidas. A qualificação *universal* abriga a ideia de igual participação de todos e o caráter *periódico* reverencia um dos aspectos do ideal democrático-republicano, que é o controle popular e a alternância do poder.²⁰⁶

Vale repisar que as cláusulas pétreas surgem como instrumentos de preservação dos ideais e valores do poder Constituinte originário, por constituírem verdadeiro “cerne essencial do sistema”²⁰⁷.

Aqui, imperioso finalizar a ideia posta no presente capítulo, trazendo à baila alguns conceitos apresentados por sólida doutrina acerca das cláusulas pétreas.

As cláusulas pétreas traduzem a ideia de impossibilidade de quaisquer mudanças que causem danos irreparáveis ou um grande enfraquecimento e mudem a essência da ideia da Constituição. Representam, sob um ponto de vista positivo, segurança jurídica e a garantia de que uma determinada matéria está acima da política cotidiana. Nesse caminho Cláudia de Góes Nogueira afirma:

²⁰⁵ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

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

II - o voto **direto**, secreto, universal e periódico;” (grifei) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

²⁰⁶ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 196

²⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p.169.

Trata-se de garantias ao próprio Estado Democrático de Direito, vez que pretendem assegurar a identidade ideológica da Constituição, evitando a violação à sua integridade e a desnaturação de seus preceitos fundamentais. Protegem, em verdade, seu núcleo intangível.²⁰⁸

São núcleos essenciais, sendo assim imunes. Sua presença parte da premissa de que a despeito da necessidade de revitalização da Constituição por meio de mudanças que permitam mantê-la consentânea com os ideais que permeiam a sociedade em cada momento, alguns pontos integram sua essência e devem ser preservados.

Alguns pontos foram considerados tão caros ao Constituinte que somente um rompimento com a Constituição atual, com a realização de uma nova Constituinte originária e a edição de uma nova Constituição poderia retirar-lhes a estatura constitucional.

A compreensão do sentido das cláusulas pétreas se dá por meio de sua interpretação, como bem esclarece José Joaquim Gomes Canotilho:

Realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais. Qualquer constituição só é juridicamente eficaz (pretensão de eficácia) através da sua realização. Esta realização é uma tarefa de todos os órgãos constitucionais que, na actividade legiferante, administrativa e judicial, aplicam as normas da constituição. Nesta 'tarefa realizadora' participam ainda todos os cidadãos - 'pluralismo de intérpretes' - que fundamentam na constituição, de forma direta e imediata, os seus direitos e deveres.²⁰⁹

Esse limite material de reforma da Constituição sempre foi objeto de polêmica. Os opositores à sua existência afirmam que por meio das cláusulas pétreas a geração anterior estaria impondo sua vontade às gerações subseqüentes e que se tanto o poder constituinte originário, quanto o poder constituinte reformador retiram sua legitimidade do poder popular, a existência de um novo consenso acerca dos temas retratados como imutáveis seria o suficiente para permitir a modificação ou supressão de seu conteúdo.²¹⁰

A refutação a tal argumento advém da natureza dos trabalhos realizados por uma Constituinte originária, que é mais universalista e atemporal, na medida em que

²⁰⁸ NOGUEIRA, Cláudia de Góes. A impossibilidade de as cláusulas pétreas vincularem as gerações futuras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília-DF, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 84

²⁰⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1164.

²¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Bonet Branco. 9ª. ed. São Paulo:Saraiva, 2014.

os representantes do povo se encontram reunidos com o propósito específico de elaborar o Diploma constitucional, enquanto o poder de reforma está mais sujeito à questões cotidianas e as insurgências políticas.

Além disso, aqueles princípios arquitetados em cláusulas pétreas consubstanciam o núcleo do projeto de poder do constituinte originário, caracterizando-se como o mínimo essencial para a configuração do Estado do Estado idealizado, que surge a partir da promulgação da Constituição. O afastamento de tais pontos alteraria de tal forma a estrutura e fisiologia do Estado, que este já não seria mais o mesmo. A reforma da Constituição jamais poderá afetar sua integridade, fazendo-a perder sua unidade estrutural ou, tampouco, sua identidade.

No mesmo caminho, ensina Ingo Wolfgang Sarlet:

A existência de limites materiais justifica-se, portanto, em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte (ou aquilo que Rawls designou de elementos constitucionais essenciais), evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar – consoante já lembrado na parte introdutória – na destruição da ordem constitucional, de tal sorte que por detrás da previsão destes limites materiais se encontra a tensão dialética e dinâmica que caracteriza a relação entre a necessidade de preservação da Constituição e os reclamos no sentido de sua alteração.²¹¹

Com as considerações acerca do conceito acima exposto, é forçoso reafirmar que se aprovada a proposta da lista fechada por certo haverá o fortalecimento dos partidos o que implicaria também na consolidação de viciadas práticas.

²¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como "cláusulas pétreas". **Revista Interesse Público**, n. 17, 2003, p. 60.

CONCLUSÃO

O presente estudo sobre a evolução do instituto do voto no Brasil nos lançou as bases para a compreensão da importância deste instituto, principalmente frente às propostas de reforma político-eleitoral que propõem o voto em lista fechada. Mas este papel central desempenhado pelo instituto do voto direto, previsto sob o manto de cláusula pétrea, como instrumento de cidadania e livre exercício da democracia, nem sempre fora assim. Consiste, na verdade, no resultado de uma evolução perpetrada ao longo de nossa história constitucional. Senão vejamos.

Somente um ano antes da proclamação da Independência, em 1821, ocorreu a primeira eleição brasileira em moldes modernos. Elegeram-se os representantes do Brasil para as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, após a Revolução Constitucionalista do Porto e a volta do rei Dom João 6º. a Portugal, em 1820.

A relação entre Estado e religião, até fins do Império, era tamanha que algumas eleições vieram a ser realizadas dentro das igrejas. E durante algum tempo foi condição para ser eleito deputado a profissão da fé católica. As cerimônias religiosas obrigatórias que precediam os trabalhos eleitorais só foram dispensadas em 1881, com a edição da Lei Saraiva. Essa ligação entre política e religião somente cessou com a vigência da Constituição de 1891, que determinou a separação entre a igreja e o estado.

As votações no Brasil chegaram a ocorrer em até quatro graus: os cidadãos das províncias votavam em outros eleitores, os compromissários, que elegiam os eleitores de paróquia, que por sua vez escolhiam os eleitores de comarca. Estes, finalmente, elegiam os deputados. Os pleitos passaram depois a serem feitos em dois graus. Isso durou até 1881, quando a Lei Saraiva introduziu as eleições diretas.

A legislação eleitoral, no período compreendido entre a deposição de João Goulart (1964) e a eleição de Tancredo Neves (1985) foi marcada por uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis com os quais o Regime Militar conduziu o processo eleitoral de maneira a adequá-lo aos seus interesses, visando ao estabelecimento da ordem preconizada pelo movimento de 1964 e à obtenção de uma maioria favorável ao governo.

O restabelecimento do voto para escolha dos governantes, foi marco da abertura política de 1982, fortalecendo os direitos políticos do cidadão. A constante luta pela manutenção de todos os direitos garantidos na Constituição de 1988 e em defesa do Estado Democrático de Direito é o caminho a seguir na difícil construção histórica da cidadania no Brasil.

Tramitam junto ao Congresso Nacional, com destaque às propostas analisadas em tramitação no Senado Federal, proposições que visam a alteração do voto para as candidaturas proporcionais para que se adote o voto em lista fechada. A adoção de tal sistema significa que se determinado partido político obtiver votos para eleger dez deputados em um estado, os dez primeiros da lista serão eleitos, quando, anteriormente, somente eram eleitos os mais votados.

As PECs em tramitação preveem ainda o chamado sistema proporcional misto para a Câmara dos Deputados, reunindo atributos da lista fechada — em que o eleitor vota apenas em um partido, e os candidatos são eleitos a partir de listas partidárias pré-definidas — e do modelo distrital — em que os estados são repartidos em distritos e cada distrito elege um representante, numa disputa majoritária.

Nesse sistema, caberiam dois votos às vagas existentes na Câmara dos Deputados aos eleitores: um para o candidato específico do seu distrito e outro para um partido de sua escolha. Metade dos deputados de cada Estado viria das disputas nos distritos, e a outra metade sairia das listas partidárias. Em tal proposta, o que decidiria os vencedores seria a votação proporcional de cada partido.

Com essa proposição, extingue-se a denominada lista aberta, onde o eleitor escolhe seu candidato e vota diretamente nele. O voto seria dirigido para partidos políticos, vale dizer, voto de legenda. No sistema sugerido, cada agremiação partidária apresentaria uma lista de candidatos pré-selecionados e, conforme os votos recebidos pelo partido, serão considerados eleitos aqueles dela constante, na ordem em que se apresentarem.

Há quem diga que o modelo fortalece os partidos políticos, diminuindo os custos das campanhas eleitorais, o que contribuiria para resolver duas das maiores dificuldades do modelo representativo brasileiro. Todavia não se pode olvidar que tal proposta macula cláusula pétrea constitucionalmente prevista.

Ao permitir que os partidos políticos constituam listas de candidatos, retira-se do cidadão-eleitor o direito de votar no cidadão-candidato. Se o eleitor não vota

diretamente em determinado candidato de sua escolha, o resultado é uma eleição indireta de todos os candidatos, que fere igualmente o *parágrafo único* do artigo 1º e o *caput* do artigo 14 da Constituição Federal. A aprovação das propostas em tramitação resultaria, ao fim e ao cabo, em uma *capitis diminutio* do cidadão-eleitor, destituindo-o do poder soberano do voto direto no cidadão candidato.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Antonio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Edição Bilingue. Lisboa: Vega, 1998.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Representativa**: do voto e do modo de votar. 3ª Edição. Lisboa: Casa editora e de comissão, 1895.

_____. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. Porto Alegre: Editora Globo, 1969.

BARROSO, Luis Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1999.

_____. Curso de Direito Constitucional, 15 ed, São Paulo, Atual, 2004.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824.

Planalto. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

Planalto. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.

Planalto. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Planalto.**

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto.**

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. **Senado.** Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=440250&id=14412453&idBinario=15695060&mime=application/rtf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.737 de julho de 1965. **Planalto.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. **Planalto.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Planalto.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61/2007. **Senado Federal.**

Disponível em: <[http://legis.senado.leg.br/sdleg-](http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3048814&disposition=inline)

[getter/documento?dm=3048814&disposition=inline](http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3048814&disposition=inline)>. Acesso em 17 ago. 2017.

BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de. A representação proporcional. **Revista de**

informação legislativa, Brasília, v. 2, n. 6, p. 17-30, jun. 1965. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180659>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império.** Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais X Representação**

Política. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1987.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 4. ed.

Coimbra: Almedina, 2000.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla.

Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. rev. Coimbra: Edições Almedina, 1993.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

De Plácido e Silva. **Vocabulário Jurídico – Volume II D-E**. Forense. Rio de Janeiro 3ª edição.

De Plácido e Silva. **Vocabulário Jurídico – Volume IV Q-Z**. Forense. Rio de Janeiro 3ª edição.

FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-direto>>. Acesso em: 31 out. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal; Conselho Editorial, 2001.

GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, In: CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: **O voto nas Américas**. LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). Barueri: CEPES/Manole, 2008.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

MENDES, Antônio Carlos. Representação proporcional (estudo de um caso). In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Orgs.). **Estudos de Direito**

Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MILL, John Stuart. **O Governo representativo.** Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito Constitucional.** 16 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistema eleitoral e reforma política.** Rio de Janeiro: Foglio Ed., 1993.

_____. **História do voto no Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

_____. **História do voto no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

_____. **Lista aberta lista fechada.** Rio de Janeiro: UFMG, 2006

_____. **Sistemas eleitorais.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. **Sistemas eleitorais.** 6º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NOGUEIRA, Cláudia de Góes. A impossibilidade de as cláusulas pétreas vincularem as gerações futuras. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília-DF, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 84

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política.** Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, n. 7, pp.9-44, nov. 1959.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **A revolução federalista e o ideário parlamentarista.** 2014. 219f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____. **As eleições no Brasil:** entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Livro no prelo.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como "cláusulas pétreas". **Revista Interesse Público**, n. 17, 2003

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. No caminho da democracia: a transição para o poder civil e as ambiguidades e heranças da ditadura militar. In: **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Cia das Letras, 2015

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Parecer** sobre a minuta do anteprojeto de lei de iniciativa popular que "dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema de eleições proporcionais, alterando o Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), bem como sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9709, de 18 de setembro de 1998".

_____. **Notas de aula da disciplina Seminários de Direito do Estado do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 1.º semestre de 2014.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Harmonia Política**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Limitada, 1961.

_____. **A Democracia Coroada**: Teoria Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1964.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

APÊNDICE A – TABELAS

Tabela 1 – Legislação Eleitoral do Império

Regramento	Objetivo
Decreto de 26 de março de 1824	Eleições das Assembleias paroquiais; nomeação dos eleitores paroquiais; apuração; colégios eleitorais, eleição para o Senado, Câmara e Conselhos Provinciais; eleição indireta.
Decreto nº 157, de 04 de março de 1842	Aboliu o voto por procuração
Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846	Acabou com a qualificação pelas mesas receptoras, organizando Juntas de Qualificação.
Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855	Instituiu eleições em distritos; enumerou algumas incompatibilidades. Derrogou a Lei nº 387/46.
Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860	Aumentou o número de deputados por distrito que, ao invés de um, passou para três. Derrogou a Lei nº 387/46 e Decreto nº 845/55
Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875	Introduziu o título eleitoral e proporcionou à Justiça conhecer de questões relativas à primeira e segunda fases do processo eleitoral.
Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881	Aboliu as eleições indiretas até então existentes. Adotou o voto do analfabeto. Ampliou as incompatibilidades eleitorais e os títulos passaram a ser assinados pelo juiz. O alistamento passou a ser permanente.
Lei nº 3.340, de 14 de outubro de 1887	Modificou o processo de eleição das Assembleias Legislativas Provinciais e dos Vereadores às Câmaras Municipais.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. pp.30-31 (adaptado)

Tabela 2: Sistemas Eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante o Império (1824-89)

Quando entrou em vigência	Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados)	Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar	Sistema Eleitoral	Número de legislaturas eleitas
1824	Província	Tantos quantos fossem as cadeiras da província na Câmara dos Deputados	Majoria Simples: os mais votados da província eram eleitos	9
1855	Distrito de um representante	A lei não especifica	Majoria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim, nenhum obtivesse maioria absoluta era realizado um novo pleito com os dois mais votados	1
1860	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Majoria simples: os três mais votados no distrito eram eleitos.	5
1875	Província	2/3 do número de representantes na Câmara dos Deputados	Majoria simples: os mais votados no distrito eram eleitos.	2
1881	Distrito de um representante	Um voto	Majoria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados.	4

Fonte: NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. p. 23.

Tabela 3 – Diplomas legais em matéria eleitoral no período de 1889 até 1930

Regramento	Objetivo
Decreto nº 663, de 14 de agosto de 1890	Estabeleceu critérios e mecanismos para a fiscalização eleitoral
Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892	Foi a primeira lei republicana em matéria eleitoral, estabelecendo o processo direto de eleições federais.
Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904	Revogou, entre outras, a Lei nº 35/1892. Previa apuração pelas mesas receptoras de votos, além de elencar figuras penais eleitorais.
Decreto nº 2.419, de 11 de julho de 1911	Estabeleceu inelegibilidades
Lei nº 3.129, de 02 de agosto de 1916	Regulou o processo eleitoral; dispôs sobre alistamento e deu controle de execução ao Poder Judiciário sobre leis eleitorais.
Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916	Corrigiu o sistema eleitoral do país
Decreto nº 4.226, de 20 de dezembro de 1920	Instituiu o alistamento permanente e regulou a exclusão eleitoral.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: EDIPRO, 1994. p.32 (adaptado)

Tabela 4 – Tipo de vínculo das Eleições Presidenciais (1889-2016)

Período	Presidente	Vínculo
15/11/1889 a 25/02/1891	Marechal Manoel Deodoro da Fonseca	Ingresso por eleição indireta, após ser alçado à Chefia de Governo provisório pelas forças revolucionárias
25/02/1891 a 15/11/1894	Marechal Floriano Vieira Peixoto	Assume por eleição indireta para conclusão do mandato presidencial renunciado por seu antecessor.
15/11/1894 a 15/11/1898	Prudente José de Morais e Barros	Ingresso por eleição direta
15/11/1898 a 15/11/1902	Manoel Ferraz de Campos Salles	Ingresso por eleição direta
15/11/1902 a 15/11/1906	Francisco de Paula Rodrigues Alves	Ingresso por eleição direta
15/11/1906 a 15/11/1910	Afonso Augusto Moreira Penna	Ingresso por eleição direta
	Nilo Procópio Peçanha	Ingresso por eleição direta
15/11/1910 a 15/11/1914	Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca	Ingresso por eleição direta
15/11/1914 a 15/11/1918	Wenceslau Braz Pereira Gomes	Ingresso por eleição direta
15/11/1918 a 15/11/1922	Delfim Moreira da Costa Ribeiro	Ingresso por eleição direta
	Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa	Ingresso por eleição direta
15/11/1922 a 15/11/1926	Arthur da Silva Bernardes	Ingresso por eleição direta
15/11/1926 a 15/11/1930	Washington Luís Pereira de Sousa	Ingresso por eleição direta
	Júlio Prestes de Albuquerque	Eleito por eleição direta, proclamado, mas não empossado
24/10/1930 a 03/11/1930	João de Deus Menna Barreto	Junta Governativa
24/10/1930 a 03/11/1930	José Isaías de Noronha	Junta Governativa
24/10/1930 a 03/11/1930	Augusto Tasso Fragoso	Junta Governativa
	José Linhares	Exerceu a Presidência por convocação das Forças Armadas, como Presidente do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a deposição do titular Getúlio Vargas.
03/11/1930 a 20/07/1934	Getúlio Vargas	Ingresso por eleição indireta nos termos da Constituição de 1934
20/07/1934 a 10/11/1937	Getúlio Vargas	Ingresso por eleição indireta
10/11/1937 a 29/10/1945	Getúlio Vargas	Mandato automaticamente prorrogado, uma vez que foi cancelada a eleição presidencial prevista
31/01/1946 a 31/01/1951	Eurico Gaspar Dutra	Ingresso por eleição direta
31/01/1951 a 31/01/1956 - 1ª Fase: até 24/08/1954	Getúlio Vargas	Ingresso por eleição direta
2ª fase: de 24/08/1954 a 11/11/1955	João Fernandes Campos Café Filho	
3ª fase: 08/11/1955 a 11/11/1955	Carlos Coimbra da Luz	
3ª fase: 11/11/1955 a 31/01/1956	Nereu de Oliveira Ramos	
31/01/1956 a 31/01/1961	Juscelino Kubitschek de Oliveira	Ingresso por eleição direta
31/01/1961 a 01/04/1964	Jânio da Silva Quadros	Ingresso por eleição direta

1ª fase: 31.01.1961 a 25.08.1961		
Fase parlamentarista: 08/09/1961 a 24/01/1963 Fase presidencialista: 24/01/1963 a 01/04/1964	João Belchior Marques Goulart	Assumiu a Presidência da República por força da Emenda Constitucional nº 4, de 22.09.1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo.
31/01/1961 a 01/04/1964	Paschoal Ranieri Mazzilli	Ranieri Mazzilli, como Presidente da Câmara dos Deputados, assumiu interinamente a Presidência da República em virtude da renúncia do titular e ausência do Vice-Presidente, em viagem à República Popular da China, até que se resolvesse a crise política gerada pela renúncia do Presidente Jânio Quadros.
02/04/1964 a 15/04/1964	Paschoal Ranieri Mazzilli	prorrogação
15/04/1964 a 15/03/1967	Humberto de Alencar Castello Branco	Ingresso por eleição indireta
15/03/1967 a 31/08/1969	Arthur da Costa e Silva	Ingresso por eleição indireta
31/08/1969 a 30/10/1969 - Junta Militar	Aurélio Lyra Tavares	Como Ministro da Marinha assumiu a Chefia do Governo por força do Ato Institucional nº 12/69, durante o impedimento temporário do Presidente da República
	Augusto Rademaker	Como Ministro da Marinha assumiu a Chefia do Governo por força do Ato Institucional nº 12/69, durante o impedimento temporário do Presidente da República
	Márcio de Souza Mello	Como Ministro da Aeronáutica assumiu a Chefia do Governo por força do Ato Institucional nº 12/69, durante o impedimento temporário do Presidente da República.
30/10/1969 a 15/03/1974	Emílio Garrastazu Médici	Ingresso por eleição indireta
15/03/1974 a 15/03/1979	Ernesto Geisel	Ingresso por eleição indireta
15/03/1979 a 15/03/1985	João Baptista Figueiredo	Ingresso por eleição indireta
15/03/1985 a 15/03/1990	Tancredo de Almeida Neves	Ingresso por eleição indireta
	José Sarney	Ingresso por eleição indireta
15/03/1990 a 01/01/1995 1ª fase: 15/03/1990 a 02/10/1992 2ª fase: 02/10/1992 a 01/01/1995	Fernando Collor	Ingresso por eleição direta sendo disputada em 2 turnos
	Itamar Franco	Ingresso por eleição direta sendo disputada em 2 turnos
01/01/1995 a 01/01/1999 (1º mandato)	Fernando Henrique Cardoso	Ingresso por eleição direta
01/01/1999 a 01/01/2003 (2º mandato)	Fernando Henrique Cardoso	Ingresso por eleição direta

01/01/2003 a 01/01/2007 (1º mandato)	Luís Inácio Lula da Silva	Ingresso por eleição direta
01/01/2007 a 01/01/2011 (2º mandato)	Luís Inácio Lula da Silva	Ingresso por eleição direta
01/01/2011 a 01/01/2015 (1º mandato)	Dilma Vana Rousseff	Ingresso por eleição direta
01/01/2015 a 31/08/2016 (2º mandato)	Dilma Vana Rousseff	Ingresso por eleição direta

Fonte: Biblioteca da Presidência da República, 2017 (adaptado).

ANEXO A – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 61, DE 2007

SENADO FEDERAL
Gabinete do senador ANTONIO CARLOS VALADARES

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2007

Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 45.** A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelos sistemas majoritário e proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I – 50% da representação de cada Estado e do Distrito Federal, ou o número inteiro maior mais próximo, será composta por nomes eleitos pelo voto majoritário em distritos uninominais;

II – 50% da representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta por nomes apresentados em listas partidárias;

III – o eleitor terá direito a dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência;

IV – o total de lugares destinados a cada partido será calculado com base no princípio da proporcionalidade, aplicado aos votos obtidos pelas listas partidárias;

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do senador ANTONIO CARLOS VALADARES

2

V – deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos apresentados nas listas partidárias, segundo a ordem da lista;

VI – se o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos for superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados.

§ 1º Ressalvada a hipótese do inciso VI, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze.

§ 2º A representação por Estado, por Território e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, de modo que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 3º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.

§ 4º As regras estabelecidas neste artigo aplicam-se às eleições de Deputados Estaduais e Vereadores.(NR)”.
.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO B – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 86, DE 2017



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ SERRA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 86, DE 2017

A Comissão de Constituição, Justiça
e Cidadania, em decisão terminativa.

EM 24/03/2017

Altera a legislação eleitoral para
instituir o voto distrital misto nas
eleições proporcionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Cada partido poderá registrar um candidato e seu suplente por distrito eleitoral para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

I – (Revogado)

II – (Revogado)

§ 3º A circunscrição será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição.

§ 4º A Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores inscritos de cada distrito na data da definição de seus limites será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida uma diferença de até 5%, para mais ou para menos;

II – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

III – observados os critérios dos incisos I e II deste parágrafo, a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar sua capacidade e reduzir sua endentação.

§ 5º O partido que tiver registrado ao menos um candidato à eleição em distrito concorrerá também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.” (NR)

Recebido
em 29/03/17
P. 236
146380

“Art. 59.

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa:

I – o voto no candidato do respectivo distrito;

II – o voto partidário.

.....” (NR)

Art. 2º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES
TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

.....
CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL EM
DISTRITOS UNINOMINAIS

Seção I
Disposições Preliminares

Art. 105-A. Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos:

I - pelo voto distrital, sagrando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria relativa dos votos válidos;

II - pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, entende-se por voto partidário o voto de que trata o art. 59, II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos.

Seção II

Da Lista Ordenada de Partidos da Circunscrição

Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada lista ordenada de partidos mediante o seguinte processo:

I – constará na primeira posição da lista o partido que houver obtido o maior número dos votos partidários;

II – as posições seguintes da lista serão atribuídas mediante o seguinte processo:

a) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que o partido já tiver sido incluído na lista, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média uma nova posição na lista;

b) repetir-se-á a operação definida na alínea “a” até todas as cadeiras da circunscrição tenham sido atribuídas a partido.

Seção III

Da Distribuição dos Lugares aos Candidatos

Art. 105-C. As cadeiras que cada partido tenha conquistado pelo voto distrital serão distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na lista de ordenação de que trata o art. 105-B.

Parágrafo único. Caso o partido tenha obtido cadeiras pelo voto distrital em número superior às vagas que lhe foram atribuídas na lista de que trata o art. 105-B, ser-lhe-ão distribuídas cadeiras adicionais em número suficiente para suprir a diferença, utilizando-se as vagas atribuídas, mas ainda não distribuídas, na ordem inversa da lista.

Art. 105-D. As vagas remanescentes após a distribuição prevista no art. 105-C serão preenchidas por candidatos dos respectivos partidos conforme a lista prevista no § 2º do art. 105-A.”

Art. 3º O *caput* do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 112.

.....

III – o suplente registrado juntamente com o candidato eleito, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital.

4

..... (NR)''

Art. 4º Ficam revogados os arts. 106, 107, 108, 109 e 111 da Lei nº 4.737, de 1965 e os incisos I e II do *caput* do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal.

