

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**SUFRÁGIO NO BRASIL COMO UMA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

**JULIANA DE FREITAS DORNELAS**

**MESTRADO CIENTÍFICO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS**

**LISBOA  
2023**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

## **SUFRÁGIO NO BRASIL COMO UMA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito e Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Aluna:** Juliana de Freitas Dornelas

**Orientadora:** Professora. Doutora  
Susana Antas Fernandes Videira Branco

**LISBOA  
2023**

## **RESUMO**

Esta pesquisa traz a análise do direito ao sufrágio e sua importância na construção da democracia brasileira. Com recorte do Brasil República, traça-se o contexto histórico a partir do final do século XIX, e observa-se como a legislação eleitoral reflete o momento político. Será analisado o voto como um fator de consolidação da democracia ou da poliarquia e o exercício desse direito fundamental a partir dos critérios para democracia apresentados por Robert Dahl. Ao final, são apresentadas análise das tentativas de inviabilizar o processo eleitoral através de abuso de práticas institucionais, reformas legislativas e descredibilização do processo eletrônico de votação, bem como os impactos de discursos contrários ao processo de votação na legitimação dos resultados obtidos nas urnas. Busca-se apresentar a questão-problema: qual é a contribuição do sufrágio para a consolidação da democracia brasileira.

**Palavras-chaves:** democracia; sufrágio; urna eletrônica; justiça eleitoral.

## **ABSTRACT**

This research aims to analyse the right to suffrage and its importance in the construction of Brazilian democracy. With a focus on the republic of Brazil, the historical context is traced from the end of the 19th century, and how the electoral legislation reflects the political moment. Voting will be analyzed as a factor for the consolidation of democracy or polyarchy and the exercise of this fundamental right based on the criteria for democracy presented by Robert Dahl. At the end, an analysis of the attempts to make the electronic voting process unfeasible is presented through abuse of institutional practices, legislative reforms and discreditation of the electronic voting process, as well as the impacts of speeches contrary to the voting process in the legitimation of the results obtained in the ballot boxes. The purpose is to present the problem-question: What is the contribution of suffrage to the consolidation of Brazilian democracy?

**Keywords:** democracy; suffrage; electronic ballot box; electoral justice.

Ao meu pai, Décio Andrade Dornelas, (*in memoriam*) por ter sonhado junto a mim, e à minha mãe Ruth de Freitas Dornelas, pelo apoio de sempre.

## **Notas de Agradecimento**

Cursar o mestrado na Faculdade de Direito na Universidade de Lisboa era um desafio que só foi possível porque caminhei em conjunto. O caminho foi tortuoso, árduo e, após algum tempo, uma pandemia e grandes mudanças, eis a linha final.

Ao meu pai e à minha mãe, que não soltaram a minha mão nos momentos que precisei.

Aos meus colegas do Cartório Eleitoral de Conceição do Mato Dentro e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, que compreenderam a minha ausência e o meu sonho.

À Luana, pelo incentivo e pelas indicações de leitura.

À Carol, minha irmã, pelo incentivo e por me dar a confiança que faltava. Ao Vinícius, meu irmão, por sempre respeitar o meu tempo.

Às grandes amizades que Lisboa me trouxe e que contribuíram para a minha transformação acadêmica e pessoal.

Aos meus professores da Universidade de Lisboa, que apresentaram um novo mundo de estudo e uma nova visão acadêmica.

E especialmente à minha querida orientadora, Professora Doutora Susana Antas Videira Branco, pela presteza, gentileza e confiança e pelos seus ensinamentos que ultrapassaram a barreira jurídica e me fazem admirá-la, ainda mais.

## Sumário

Introdução .....	3
PARTE 1 .....	6
1. Sufrágio, democracia e cidadania: o direito ao voto no Brasil.....	6
1.1 Capacidade eleitoral ativa .....	10
1.2 Contestação Pública.....	15
2 Contextualização histórica – As bases do sistema eleitoral brasileiro.....	17
2.1 Denúncia de fraudes eleitorais.....	19
2.2 A política do café com leite e o coronelismo .....	22
2.3 O Código Eleitoral de 1932 – O primeiro passo para consolidação do sufrágio universal	25
2.4 A legislação eleitoral a partir da redemocratização de 1945.....	34
2.5 O do Código Eleitoral de 1965 e o ato institucional de 1966.....	38
2.6 O voto a partir da Constituição de 1988.....	42
PARTE 2 .....	47
3 Democracia e ruptura: a efervescência do cenário político brasileiro .....	47
3.1 Análise crítica do processo de anulação das eleições proporcionais no Rio de Janeiro ....	49
3.2. Parâmetros para o voto informatizado .....	52
3.4 O papel da Justiça Eleitoral no Brasil na organização das eleições.....	56
3.5 Impactos sociais do pedido de auditoria de votação em 2014 .....	60
3.6 Impeachment no presidencialismo brasileiro .....	66
4. Importância da real representação .....	71
4.1 O Sistema Eleitoral .....	73
4.2 Contexto de desinformação em 2018 e 2022 .....	80
4.3 Democracia possível .....	87
Considerações finais .....	91
Referências Bibliográficas .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Ato Institucional

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

Art. – artigo

CFR. – Confira

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

Org. – Organizadores

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

QE – Quociente eleitoral

QP – Quociente partidário

RDV – Registro Digital de Voto

STF – Supremo Tribunal Federal

TPS – Teste Público de Segurança

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## Introdução

Para entender qual papel o sufrágio exerce na democracia brasileira, faz-se necessário visitar a formação do Brasil República e como o voto foi implementado no país. É o que se pretende nesse estudo, em que será analisada a dimensão da capacidade eleitoral ativa dos cidadãos durante o supracitado período.

Segundo António Candido Ribeiro da Costa<sup>1</sup> é difícil encontrar no direito público instituição mais calorosamente questionada do que a da extensão do sufrágio.

Para iniciar esta pesquisa, o recorte metodológico de análise escolhido foi o final do século XIX, período que antecede a Proclamação da República no Brasil em 1889, até os dias de hoje, isso porque é a partir da República que temos os cargos de governo semelhantes aos da atualidade.

O presente trabalho contou, para além da análise legislativa e descrição histórica, com a discussão sobre a construção do processo eleitoral no Brasil e o enquadramento das características ao processo democrático apresentado por Robert Dahl em suas obras “Sobre a Democracia” e “Poliarquia”<sup>2</sup>. Foi analisado também o voto como um fator de consolidação da democracia e o exercício desse direito fundamental a partir dos critérios da capacidade eleitoral ativa e a contestação pública.

Na primeira parte do trabalho se fez necessária a análise histórica para que se possa perceber a evolução legislativa em face dos momentos de ruptura democrática e compreender como os avanços e retrocessos do direito ao sufrágio contribuíram para a estrutura do processo eleitoral brasileiro atual. A República Velha, também chamada de Primeira República, mereceu destaque, uma vez que foi naquele período que se consolidou práticas políticas que alcançaram os tempos atuais e foram decisivas na construção da legislação eleitoral do Brasil<sup>3</sup>.

Os conceitos “coronelismo” e “voto de cabresto” foram trabalhados e apresentados como premissas para evolução do sistema de votação no Brasil, porque tais práticas são tão

---

<sup>1</sup> Vide: CANDIDO, António Ribeiro da Costa. *Princípios e questões de philosophia política*. Vol.1. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1881.

<sup>2</sup> Cf. nesse sentido: DAHL, R. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997 e DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

<sup>3</sup> Cf. CARONE, Edgar. *A República Velha II evolução política (1889-1930)*. 5ª ed. São Paulo: DIFEL, 1983, p. 34.

arraigadas na história brasileira que foram objeto de destaque nas exposições de motivos do código eleitoral de 1932<sup>4</sup> além de permear, até hoje, a pauta de discursos políticos.

Esta investigação adotou metodologia de pesquisa bibliográfica e legislativa com o objetivo de analisar as evoluções do processo de votação, pontuando as rupturas democráticas.

Trata-se de estudo que, a despeito de ser focado no Direito Fundamental do sufrágio, perpassou questões afeitas à Ciência Política e à História do Direito. Optou-se por concentrar a pesquisa bibliográfica em autores eleitoralistas, sem, contudo, ignorar a relevância da Ciência Política e o Direito Constitucional.

Procurou-se, ainda, ilustrar, sempre que possível, a reforma legislativa com o momento histórico político, analisando como as reformas influenciam na capacidade eleitoral ou no processo de votação em si.

Sobre os marcos legais, além de dispositivos sobre eleições nas constituições da República do Brasil (1891, 1934, 1937, 1967 e 1988), foram considerados os Códigos Eleitorais de 1932, de 1950 e de 1965, a Lei Agamenon (1945), o Ato Institucional n. 3 /1966 e a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97).

Já na segunda parte do trabalho o contexto político atual foi o pano de fundo para discutir como o direito fundamental ao sufrágio, depois de constitucionalmente conquistado pode sofrer tentativas de deslegitimação.

Para isso, o trabalho levantou a discussão sobre o uso de institutos legais com finalidades políticas de grupos específicos, para troca poder por meios alternativos ao voto, como golpe militar e impeachment no sistema presidencialista. Nesse ponto, exemplificou-se com o impeachment da presidente Dilma Rouseff em 2016.

Trouxe, também, os impactos que mudanças legislativas podem exercer no direito ao voto, quando privilegia a manutenção de poder dos detentores dos cargos eletivos.

Ainda, foi realizada a análise das algumas tentativas de inviabilizar o processo eletrônico de votação com o fito de deslegitimar os resultados obtidos nas urnas e quais reflexos essas tentativas provocam instabilidade no cenário político atual.

---

<sup>4</sup> “É que neste processo está uma das molas reais do sistema, que visa evitar a simulação e a fraude, - os grandes males de outrora. Em primeiro lugar, não se deixa que, nas seções perante mesas espelhadas pelo interior do país, entregues a mandões de aldeia, mal fiscalizadas, se consuma tal simulação, ou fraude sem deixar vestígios para serem comprovados e punidos”. Cfr. CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004, p. 154.

O objetivo do trabalho é relacionar a contribuição do sufrágio para consolidação a democracia brasileira e demonstrar que as mudanças no processo de votação nos principais momentos históricos do Brasil estão diretamente relacionadas com o avanço e retrocesso democrático.

## PARTE 1

### 1. Sufrágio, democracia e cidadania: o direito ao voto no Brasil

O direito fundamental ao voto é a manifestação pura da cidadania. Desde as primeiras eleições, ainda no Brasil Império, o exercício do sufrágio no país, bem como a capacidade eleitoral ativa<sup>5</sup>, foram objetos de restrição que tinham como finalidade a perpetuação dos grupos tradicionais nos governos e estabelece uma manutenção de certas organizações no poder.

Há um padrão analítico que envolve divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país. Segundo Leonardo Avritze<sup>6</sup>, há, em períodos de graves crises, uma regressão democrática, e episódios de questionamento da soberania do eleitor e do processo eleitoral se repetem.

De outro lado, em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilham um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos fundamentais.

O voto censitário, as restrições ao exercício do voto por condições legais, além de mudanças na legislação que trata do sistema eleitoral e das formas de votar, demonstram que as evoluções e retrocessos democráticos são instrumentos da elite detentora de poder para perpetuação da ordem política.

No presente estudo, utilizaremos o conceito clássico de elite de Norberto Bobbio, segundo o qual um grupo minoritário é detentor do poder quando em contraposição a uma maioria privada desse mesmo poder<sup>7</sup>. São o poder econômico, o poder ideológico e o poder político as formas de poder desse grupo social ou estrategicamente mais importante<sup>8</sup>. A elite é a parcela da sociedade que, de forma organizada, concentra em si o poder. Seja considerado

---

<sup>5</sup> Ou seja, o direito de votar, exercer o sufrágio.

<sup>6</sup> Cfr. AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018*. Revista Brasileira de Psicanálise, São Paulo, v. 52, n. 4, dez. 2018, p.100

<sup>7</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004, p. 385.

<sup>8</sup> Vide, do mesmo modo: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004, p. 385.

como aristocracia, ou oligarquia<sup>9</sup>, a organização desse grupo pode ser interpretada como instrumento para a formação de uma minoria governante.

Para Susana Videira, a oligarquia não está ligada ao número de titulares nem no caráter, regrado, ou não, do respectivo exercício. Em reprodução ao pensamento de Silvestre Pinheiro Ferreira, “o termo *democracia* significa simplesmente a ausência de todos os privilégios de castas. Já a *aristocracia* remete à existência de castas privilegiadas”.<sup>10</sup>

Para Raul Proença, o conceito faz-se do seguinte modo: “a democracia é o regime que garante no máximo os direitos de todos os indivíduos, o que a leva, por definição, a caracterizar-se desde logo como igualitária”<sup>11</sup>. Para este autor, portanto, a democracia é mais que uma forma de sufrágio. O essencial da democracia está no respeito da pessoa humana, nos próprios fins da sua liberdade.<sup>12</sup>

Para além dessa conceituação, importa ressaltar que o grupo de elite tende a buscar a manutenção do seu poder; cabe discutir em qual medida esse objetivo se contrapõe ao desenvolvimento da oposição pública, e qual é o limite democrático para as ações da elite na busca da perpetuação de poder. Assume-se, também, que elite não se trata de um grupo homogêneo ou único. Esses grupos exercem o poder governamental em determinado período. Por óbvio, pode haver alternância de ideias e objetivos, mas independentemente disso, a busca pela manutenção do poder é um objetivo comum aos grupos que formam a elite.

Importa destacar que ao se tratar de legitimidade neste trabalho assumimos o conceito de legitimidade *legal-racional*, que, conforme Carlos Blanco de Moraes<sup>13</sup>, supõe a obediência de governantes e governados à legalidade em sentido amplo. Há a aceitação da autoridade do titular do poder, nos termos da Constituição. Desse modo, quem legitima o poder é o Direito e não o titular.

Fábio Konder Comparato<sup>14</sup> aduz que diferentes autocracias ou oligarquias, que temiam perder sua aparência de legitimidade, procuram manter o processo eleitoral de forma oficial,

<sup>9</sup> A utilização do termo aristocracia e oligarquia são usadas de formas idênticas a depender do autor. MOSCA, Gaetano. *Scritti politici. A cura di Giorgio Sola*. Torino: Utet, 1982 utiliza o termo aristocracia, já PARETO, Vilfredo. *Scritti politici: a cura de Giovanni Busino*. Torino: Utet, 1974 utiliza a expressão oligarquia.

<sup>10</sup> VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, pp. 143-144.

<sup>11</sup> PROENÇA, Raul. *Páginas de política*. Lisboa: Serra nova, 1938, p. 231.

<sup>12</sup> PROENÇA, Raul. *Páginas de política*. Lisboa: Serra nova, 1938, p. 233.

<sup>13</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 68-69.

<sup>14</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. *Estudos Avançados* 14(38), 2000, pp. 307-320. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mXxJP4D6KjLZMx8pmCMRjkc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

preservando, no entanto, o seu funcionamento de todo risco capaz de afetar o poder supremo da minoria governante. Assim, o vínculo indissolúvel entre democracia e escolha ou consentimento popular pode ser preservado, sem, contudo, ser efetivamente praticado.

Optou-se, neste estudo, partir do pressuposto de Robert Dahl, que define que a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos é característica chave da democracia. Assim, para que um governo se caracterize como democrático, ainda que em desenvolvimento, é necessário que os cidadãos possam formular suas preferências, expressá-las de forma individual e coletiva e tê-las igualmente consideradas pelo governo. Importa ressaltar que não necessariamente as preferências de todos os cidadãos serão analisadas e acolhidas, mas a oportunidade de manifestação deve ser garantida a fim de que haja o desenvolvimento responsivo do governo<sup>15</sup>.

Quando um regime garante essas três camadas de direito a alguns cidadãos, há um percurso para uma maior contestação pública, e, quanto maior for a proporção de cidadãos desse direito, maior é o regime<sup>16</sup>.

Se, considerarmos que não haverá soberania nacional se o governo não encontrar no povo, por qualquer forma, sua origem, como aduz Silvestre Pinheiro Ferreira<sup>17</sup>, o sufrágio exerce um papel de relevância nesse arranjo. Para o autor, poder-se-ia questionar a soberania do povo, já que é impossível em uma sociedade com grande multidão fazer, executar e fiscalizar as leis. Para uma real democracia pressupõe capacidade de discussão e oposição, além de conformidade de ideias para obtenção de um consenso.<sup>18</sup>

Na sociedade moderna, no entanto, os órgãos representativos são os verdadeiros portadores da nova soberania nacional, pois, a eles se transmitiu um simples fato da sua designação.<sup>19</sup>

Tanto a contestação pública do governo (aqui entendido como contestação pública da elite no poder), quanto a inclusão dos cidadãos, se desenvolvem independentemente e afetam o grau de democratização do regime. Afinal, o poder popular não é tão completo, porque, embora seja a base para sustentação do poder político, por um ato de delegação, o governante pode

---

<sup>15</sup> Seguindo essa linha de pensamento: DAHL, R. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 28.

<sup>16</sup> Vide, nesse sentido: DAHL, R. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 28.

<sup>17</sup> Do mesmo modo em: VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 148.

<sup>18</sup> Cfr. VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 151.

<sup>19</sup> Cfr. VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 154.

alterar o pacto sempre que achar conveniente ao bem comum, já aduziu Silvestre Pinheiro Ferreira.<sup>20</sup>

Na atualidade, é quase desconsiderado o quantitativo de países que não garantem o acesso à votação pelo menos de forma ritualística. Países com pouco desenvolvimento democrático, tais como Coreia do Norte<sup>21</sup> e Hungria, garantem eleições periódicas a fim de conferir um grau de legitimidade ou reconhecimento internacional do acesso participativo dos cidadãos. E, igual modo o Brasil vivenciou essa votação *pro forma*, tanto no estado novo, quanto na ditadura militar do golpe de 1964, quanto em outros momentos, com o cerceamento (seja de acesso ou por pressões político-econômicas) do voto a camadas da população. Sendo assim, o acesso ao voto será analisado de forma mais profunda, tangenciando a capacidade eleitoral ativa e a participação dos cidadãos na vida política brasileira.

---

<sup>20</sup> Cfr. VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 154.

<sup>21</sup> A Hungria adota o sistema de governo parlamentarista. Há tão somente eleições para o parlamento, com sistema maioritário simples, nos círculos uninominais e sistema proporcional com método de Hondt, no círculo nacional. “Sob a liderança do primeiro-ministro Viktor Orbán, o partido da Aliança Cívica Húngara (Fidesz) alterou drasticamente o quadro constitucional do país desde a vitória eleitoral em 2010. Entre outras medidas: mudou a Constituição da Hungria seis vezes; substituiu muitos juízes pelos seus próprios nomeados; assumiu o controlo da comunicação social estatal; promulgou leis repressivas de ong; e institucionalizou algumas políticas na lei constitucional, tornando difícil revertê-las mesmo que o governo mude”. Nesses termos, vide: MEYER-RESENDE, M. Maioritarismo iliberal ou o autoritarismo encapotado: Qual o problema da Europa? *Relações Internacionais*, n. 59, 2018, pp. 65–73, p. 69. Na Coreia do Norte, o voto obrigatório, em 2014, proporcionou abstenção mínima e o resultado foi a totalidade dos votos válidos para manutenção do governante Kim Jong Um. E não poderia ser diferente uma vez que nas cédulas constavam apenas um candidato. Cfr. em RAUHALA, E. *North Korea Elections: A Sham Worth Studying*. Time. mar. 2014. Disponível em: <https://time.com/17720/north-korea-election-a-sham-worth-studying>. Acesso em: 20 mar. 2023.

## 1.1 Capacidade eleitoral ativa

Segundo a Constituição da República, para o exercício dos direitos políticos, é necessário que o brasileiro se qualifique como cidadão. Essa qualificação se concretiza por meio do ato administrativo de alistamento eleitoral. Assim, a cidadania pode ser exercida em sentido técnico jurídico, como o plexo de direitos e deveres do eleitor para com o Estado, especialmente aqueles relacionados à sua qualificação política para participar das decisões estatais. Com a inscrição efetivada, o cidadão pode exercer o ato de votar, que constitui a dimensão ativa eleitoral. Já a capacidade eleitora passiva exige outros requisitos, a depender do cargo para o qual o indivíduo pretende concorrer, conforme artigo 14, §3º e § 4º da Constituição da República, que definem os requisitos de elegibilidade, na forma da lei.<sup>22</sup>

O direito de os cidadãos participarem, seja diretamente ou através de seus representantes, é, segundo Soriano,<sup>23</sup> uma exigência funcional do Estado Democrático de direito. Desta forma, a participação política, pelo voto na democracia representativa, é, portanto, direito fundamental que se converte em um imperativo constitucional.<sup>24</sup>

Segundo Jorge Miranda<sup>25</sup>, o sufrágio<sup>26</sup> é um direito fundamental frente ao Estado e, como outros direitos de participação na vida pública, integram o *status activae civitatis*, que, conforme art. 49º da Constituição da República Portuguesa.

Para Bluntschli: “O direito ao sufrágio não é um direito natural do indivíduo, mas um direito derivado do Estado, não podendo servir contra ele”<sup>27</sup>.

<sup>22</sup>Nesse sentido, enuncia-se assim: “§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.”

<sup>23</sup><sup>23</sup> Cfr. assim o que diz: SORIANO, Maria Vicenta Garcia. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirando lo Blanch, 1999, p. 42.

<sup>24</sup>Cabe destacar que há divergências sobre a legitimidade de participação democrática, quando se fala em democracia representativa, já que, se observar as democracias diretas na antiguidade, a manifestação da vontade do povo é seria não delegável. Ao contrário desse argumento, o voto capacitário ou censitário das democracias oitocentistas, que excluem uma parcela da população, também não se enquadraria no conceito real de democracia. Vide, desse modo: MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político*: em tempo de erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 68-69.

<sup>25</sup> Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais*. Lisboa: Almedina, 2017, p. 148.

<sup>26</sup> Encontra-se na doutrina a distinção entre os conceitos de voto e sufrágio. Para quem o diferencia, o voto é a exteriorização do direito político do sufrágio. Vide, assim: CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política*. 6ª edição. Tomo I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 239. Sendo a linha tênue e compreendendo que pouca relevância para a compreensão do texto faz a distinção, será adotado o sufrágio e voto como sinônimo.

<sup>27</sup> CANDIDO, António Ribeiro da Costa. *Princípios e questões de filosofia política*. Vol. I. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2012, p. 166.

Desde a Constituição da República de 1988, no Brasil, o sufrágio universal é o ato cívico da manifestação do cidadão. Para efetiva caracterização do sufrágio universal, são necessários que cinco elementos estejam presentes. São eles: o voto deve ser universal, livre, igual, direto e secreto.

Sobre a universalidade, cabe aqui pontuar que há distinção entre as restrições do voto e restrição do direito fundamental do sufrágio. A universalidade do sufrágio garante o acesso dos eleitores ao voto e à escolha dos representantes. Esse acesso deve ser garantido a todos os cidadãos<sup>28</sup>, sem restrição patrimonial ou financeira (voto censitário), cultural (voto capacitário), de gênero ou religiosa. O direito fundamental do voto a todos os cidadãos caracteriza o sufrágio universal. As restrições dos direitos políticos aos condenados por sentença criminal, de improbidade ou de naturalização transitada em julgado; aos absolutamente incapazes para os atos civis, bem como àqueles que se recusam a cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos da constituição<sup>29</sup>, são restrições à própria noção de cidadania e não ao voto em si.<sup>30</sup>

Já a noção de voto livre, garante que ninguém pode ser coagido ao exercício o voto em um determinado candidato. As pressões não podem ser físicas ou psicológicas.<sup>31</sup> Deste princípio decorre a liberdade no votar, ou seja, de escolher o candidato dentre os disponíveis,

---

<sup>28</sup> Em casos específicos é admitido o voto por estrangeiros como é o caso da reciprocidade entre Brasil e Portugal, conforme Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, no artigo 17, conforme se vê: 1 - O gozo de direitos políticos por portugueses no Brasil e por brasileiros em Portugal só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente. 2 - A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes. 3 - O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade. PORTUGAL. *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta*. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado\\_amizade\\_cooperacao\\_consulta\\_rep\\_port\\_brasil.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado_amizade_cooperacao_consulta_rep_port_brasil.pdf). Acesso em: 6 ago. 2023.

<sup>29</sup> Vide nesse sentido o artigo 14º da Constituição Brasileira: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

<sup>30</sup> A Declaração do Direito do Homem e do cidadão de 1789, traz, no art. 6º a vinculação do direito ao sufrágio e cidadania ao afirmar que Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos. FRANCE. Declaração do Direito do Homem e do cidadão de 1789. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>

<sup>31</sup> Historicamente no Brasil, o voto de cabresto era prática usual na velha república e caracterizava-se pelo voto dado pelo eleitor aos candidatos que lhe são inculcados por um chefe político ou cabo eleitoral, sem que o votante – denominado "eleitor de cabresto" – saiba exatamente em quem vota, ou por que vota. Tais eleitores eram são transportados para "currais eleitorais", onde são alimentados e festejados, e de onde somente saíam na hora de depositar o voto na seção eleitoral. FARHAT, Saïd. *Conceito de voto de cabresto*. Dicionário parlamentar e político : o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos - Fundação Petrópolis, 1996, p. 970.

ou simplesmente votar em branco ou nulo. Tal distinção se faz necessário porque, em muitos lugares, como no Brasil, o voto é obrigatório<sup>32</sup>

Nesse ponto, há que considerar a parcela doutrinária que define o voto como função pública ou um dever fundamental.<sup>33</sup>. Assim, o sufrágio é mais que um direito fundamental, mas uma função da soberania popular, na medida em que traduz o voto traduz instrumento da própria soberania.

A urna eletrônica no Brasil proporciona maior liberdade ao voto, já que permite que pessoas com deficiência visual, analfabetas, e com outras restrições como dificuldade mobilidade ou motoras, por exemplo, possam votar sem a necessidade de uma ajuda mecânica ou de acompanhante<sup>34</sup>. Isso garante maior liberdade (e sigilo) do voto. Nesse princípio, há também o cuidado de regulamentar as sondagens para que as pesquisas de opinião não tenham uma influência tal que possa comprometer a liberdade do voto em si.<sup>35</sup>

Sobre a igualdade do voto, a garantia de voto único por cidadão proporciona a mesma valoração ao voto de cada pessoa. Assim, qualquer cidadão tem o mesmo peso do voto. O recenseamento eleitoral é um instrumento que os órgãos eleitorais, no caso do Brasil a Justiça Eleitoral, cadastra os eleitores de modo que a cada cidadão, é permitida apenas uma habilitação ao voto<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> A discussão sobre voto facultativo ou obrigatório é recorrente nos países da América Latina, cujo voto é obrigatório e é tido como um dever cívico passível de sanção, no caso de não comparecimento. Sem aprofundar no assunto, há argumentos legítimos para a obrigatoriedade e a faculdade do voto. Para os defensores da faculdade do voto, a liberdade de votar inclui a liberdade de não votar. Por outro lado, no caso da obrigatoriedade do voto, como dever fundamental, o comparecimento é um dever cívico e o voto em branco, ou nulo, proporciona ao eleitor o direito não escolher o seu representante. O comparecimento, nesse caso pode ser entendido como um propósito legítimo, como, por exemplo, promover o apoio à democracia. NEU, Viola. Voto Obrigatório e Liberdade de Votar. *Diálogo Político*, 2, 2022, pp. 54-65.

<sup>33</sup> Vide, nesse sentido: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 246, DUVERGER, Maurice. *Sociologia política: Elementos da ciência política*. Lisboa: Almedina, 1983 e a obra de FAYET, Carlos S. *Sufragio y Representacion Política*. Buenos Aires: Bibliografica Omeba S.A., 1963, p.17.

<sup>34</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cesar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

<sup>35</sup> Nesse sentido, vide: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 246, Maurice Duverger. *Sociologia política: Elementos da ciência política*, Almeida, Lisboa, 1983 e a FAYET, Carlos S. *Sufragio y Representacion Política*. Bibliografica Omeba S.A.:Buenos Aires, 1963, p.17.

<sup>36</sup> Nesse sentido, vide a noção de J. J. Gomes Canotilho sobre o tema ao afirmar que: “A ideia de liberdade de voto é também convocada a propósito das sondagens Assina-la-se em termos críticos, a influencia dessa sobre o processo de formação da vontade política e os indesejáveis efeitos de “band -wagon” e de “under-dog”. CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 329. No caso espanhol, vide as considerações de Soriano ao afirmar que “...em Espanha se prevê, por exemplo, que no pondrán publicarse sondeos de opinión electorales durante los cinco días previsto al de la votación”. SORIANO, Maria Vicentina Garcia. *Elementos de derecho electoral*. Valencia: Tirando lo Blanch, 1999, p. 113. No Brasil, há regulamentação para realização e divulgação de pesquisas de opiniões que devem ser registradas antes de publicadas. (Resolução 23.600/2019 /TSE). BRASIL. *Resolução Nº 23.600, de 12 de Dezembro de 2019*.

Para Canotilho<sup>37</sup>, para igualdade de partição democrática pressupõe a igualdade de votos. Para o autor, os votos só podem oferecer suporte para escolha dos representantes pelo respectivo número e não pelo peso. Os votos livres e iguais beneficiam a legitimidade quantitativa da maioria. Essa legitimidade, no entanto, não se confunde com o “absolutismo da maioria”, sendo há alguns limites a serem observados tais como legalidade, ou mesmo constitucionalidade.

Assim como no princípio da universalidade, a igualdade do voto não se restringe ao ato de votar, em si, mas envolve todo o procedimento do sufrágio, como igualdade de concorrência eleitoral e de candidaturas<sup>38</sup>.

O voto direto<sup>39</sup> permite que o corpo eleitoral eleja diretamente seus representantes e preserva o eleitor de submissão de sua escolha à vontade alheia. Segundo Canotilho, 2003, “*a imediatidade do sufrágio garante ao cidadão ativo a primeira e a última palavra.*”<sup>40</sup> Importa ressaltar que a Lei Saraiva<sup>41</sup> trouxe pela primeira vez o voto direto no Brasil e, após turbulentos processos de avanços e retrocessos democráticos, apenas com a Constituição de 1988 garantiu-se o voto direto para todos os cargos eletivos do legislativo e executivo<sup>42</sup>

Sobre o voto secreto, por fim, em contraposição ao argumento de o voto público pode favorecer o civismo e responsabilidade dos eleitores, o sigilo do voto permite que os cidadãos votem com total liberdade<sup>43</sup> sem se preocupar com ameaças, influências familiares e de poder. A preocupação do Brasil com o voto secreto do voto é constantemente posta em evidência, porque, no sistema eletrônico de votação há grande preocupação com a segurança e sigilo do

---

Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br) Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>37</sup>CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 329.

<sup>38</sup> CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 329.

<sup>39</sup> Também chamado de voto imediato. Nesse sentido, vide: CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 305.

<sup>40</sup>O abandono do partido pelo qual foi eleito, pressupõe que o representante não se alinha ideologicamente com a plataforma para qual concorreu. Nesse caso um conflito é estabelecido. Recursos como perda de mandato por infidelidade partidária buscam mitigar essa questão. Art 22- A da Lei. 9.096/95: Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito

<sup>41</sup> Vide, nesse sentido a Lei Saraiva, por meio do BRASIL. *Decreto 3.029, de 9 de janeiro de 1881*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 12 maio 2023.

<sup>42</sup> Há uma exceção que permite a votação indireta no Brasil, conforme art. 81 da Constituição da República: “ Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores”.

<sup>43</sup> SORIANO, Maria Vicentina Garcia. *Elementos de derecho electoral*. Valencia:Tirando lo Blanch, 1999, p. 113.

voto.<sup>44</sup> A legislação brasileira caminha junto com a evolução tecnológica para que os princípios do sufrágio sejam efetivamente preservados. Como exemplo desse questionamento, há a discussão sobre o voto impresso que será abordada nesse trabalho.

Além disso, a Constituição da República Brasileira de 1988 definiu, como *cláusula pétrea* a periodicidade do sufrágio<sup>45</sup>. O objetivo do legislador é impedir mandatos sem limites temporais, com a finalidade de garantir a renovação da manifestação da vontade popular.

Desse modo, o sufrágio tem a finalidade de possibilitar a manifestação da vontade do povo, de maneira legítima e com verificação periódica.

É importante ressaltar que o sufrágio, com suas características, possa ser exercido e que os representantes eleitos tenham a responsabilidade com a vontade dos representados. A legitimidade de uma lei que não sofre análise no espaço público macula a legitimidade e pode ser alvo de contestação. Se assim não o for, o sufrágio pode deixar de cumprir o seu papel, seja por abusos legais, propriamente ditos, ou por gerar uma apatia derivada da insatisfação da cidadania, que, segundo Carlos Blanco de Moraes<sup>46</sup>, pode gerar eleitorais menos participativos

---

<sup>44</sup> A impressora precisa ser um equipamento inexpugnável, à prova de intervenções humanas, que jogue o registro do voto em um compartimento inviolável. Se assim não for, em vez de aumentar a segurança das votações, a impressão do registro será frágil como meio de confirmação do resultado e, pior, poderá servir a fraudes e a violação do sigilo das votações. O dispositivo precisa ser mais semelhante a um cofre que imprime do que propriamente a uma impressora. BRASIL. *ADI 5889*. Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020.

<sup>45</sup> Assim o que enuncia o art. 60§, 4º: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o voto direto, secreto, universal e periódico.

<sup>46</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político*: em tempo de erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017, p. 94.

## 1.2 Contestação Pública

Além do sufrágio, outra camada para a democratização é a contestação pública. O direito de exercer oposição compõe grande parte do significado da participação política. Ou seja, o sufrágio universal em um governo altamente repressivo pode ser menos democrático do que em regimes com sufrágio limitado, mas com governo fortemente tolerante à oposição. Essa concessão do sufrágio sem possibilidade de contestação pode vestir a hegemonia com os símbolos democráticos. Robert Dahl define que “quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas”<sup>47</sup>.

Esse pêndulo entre contestação pública e participação ao voto geram consequências na própria organização do regime político.

A ampliação do sufrágio antes de uma política competitiva pode implicar em um desenvolvimento complexo que tende a se consumir com o tempo, uma vez que a elite legitimada busca arranjo político de garantia mútua de estabilidade no poder<sup>48</sup>.

Desta forma, para que haja uma democracia saudável, é necessário o envolvimento ativo na discussão e contestação de questões políticas, sociais e econômicas da existência de mecanismos eficazes de contestação, de forma que diferentes pontos de vista sejam debatidos e levados em consideração no processo de tomada de decisões políticas.

A contestação pública presta à função de garantir que os governantes tomem decisões transparentes e responsáveis. Pode se dar em diversos espaços públicos como protestos e manifestações, fóruns de discussões política na comunidade e até mesmo por meio virtual e na mídia.

Robert Dahl ressalta que a contestação pública não deve ser vista como um desafio à autoridade do Estado ou uma forma de confronto, mas sim como um mecanismo legítimo de participação e engajamento cívico. Ele argumenta que a saúde de uma democracia pode ser avaliada pela medida em que ela permite e facilita a contestação pública pacífica e inclusiva<sup>49</sup>.

No entanto, o também alerta para os desafios que a contestação pública enfrenta em sociedades marcadas por desigualdades econômicas e sociais. Ele destaca que, muitas vezes, aqueles com maiores recursos financeiros e influência política têm vantagens no processo de

---

<sup>47</sup> DAHL, R. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 36.

<sup>48</sup> Como ponto de partida nesse entendimento, cfr. DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 55.

<sup>49</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997.

contestação pública, enquanto outros grupos podem ter dificuldades para serem ouvidos. Portanto, é importante promover a igualdade de oportunidades de participação e garantir que todos os cidadãos tenham voz e acesso aos processos de contestação pública.

Em resumo, o conceito de contestação pública de Robert Dahl enfatiza a importância da participação cidadã ativa e da diversidade de opiniões na democracia, promovendo a transparência, a responsabilidade e a inclusão na tomada de decisões políticas<sup>50</sup>.

E é nesse ponto que se passa à análise do sufrágio no Brasil como fator de promoção da democracia, que demanda de uma contextualização histórica prévia.

---

<sup>50</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997.

## 2 Contextualização histórica – As bases do sistema eleitoral brasileiro

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e a consequente remoção do Poder Moderador da estrutura organizacional no Brasil, as eleições passam a ter importância nacional. No entanto, segundo a historiadora Hebe Mattos<sup>51</sup>, grande parte da população não compunha o corpo de eleitores. Segundo a autora, além das mulheres, milhões de camponeses iletrados, em sua maioria não brancos, milhares de imigrantes estrangeiros recém-chegados e de escravos recém-libertos não possuíam direitos políticos, o que demonstrava o poderio das oligarquias elitistas da Primeira República. Os militares compunham, com a oligarquia econômica, relevante destaque no contexto nacional. A exemplo disso, o documento de Proclamação do Governo Provisório conclamava os concidadãos nos seguintes termos:

Concidadãos! O Povo, o Exercito e a Armada Nacional, em perfeita communhão de sentimentos com os nossos concidadãos residentes nas províncias, acabam de decretar a deposição da dynastia imperial e consequentemente a extinção do systema monarchico representativo. Como resultado immediato desta revolução nacional, de caracter essencialmente patriotico, acaba de ser instituido um Governo Provisorio, cuja principal missão é garantir com a ordem publica a liberdade e o direito do cidadão (...)

Assinam o documento: Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório; Aristides da Silveira Lobo, Ministro do Interior; –Tenente-coronel Benjamin Constant Botelho de Magalhães, Ministro da Guerra; Chefe de Esquadra Eduardo Wandenkolk, Ministro da Marinha e Quintino Bocayuva, Ministro das Relações Exteriores e interinamente da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.

Assim, a República brasileira foi implementada por uma conquista militar, o que, segundo Robert Dahl permite que a legitimidade do regime seja mais passível de contestação<sup>52</sup>.

Porém, segundo Edgar Carone<sup>53</sup> a elite de civis e militares tomava as rédeas do poder e organização do novo governo republicano brasileiro. Desse modo, mesmo que houvesse dissidência institucional, a influência desses políticos armados tornava presente possibilidade de ditadura como forma alternativa de poder à república em formação.

---

<sup>51</sup> MATTOS, Hebe Maria. Raça e cidadania no crepúsculo da modernidade escravista no Brasil. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs.). O Brasil Imperial. Vol. III, 1870-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 92.

<sup>52</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 59.

<sup>53</sup> CARONE, Edgar. *A República Velha II evolução política (1889-1930)*. 5ª ed. São Paulo: DIFEL, 1983, p. 26.

A fim de conferir a legalidade do novo governo, observava-se a necessidade de eleição ao cargo presidencial por sufrágio, além de legitimar escolha de juizes e novos representantes políticos. Eleições para escolha dos constituintes foram marcadas para 15 de setembro de 1890.

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a primeira constituição da república definiu o novo regime como presidencialismo, federalismo e bicameral. Além disso, previu a escolha do presidente pelo voto diretos eleitores, assim como os deputados e senadores<sup>54</sup>.

Incidentes e questões controversas provocam intermitentes manifestações de descontentamento e levam ao desgaste das forças no poder, seja de forma interna na organização militar ou mesmo com conflito entre civis e militares.

Além disso, as próprias forças civis da maioria dos estados se dividem ideologicamente por interesses, abrangendo desde a crítica ao predomínio militar até o apoio irrestrito à situação<sup>55</sup>.

Ultrapassado os primeiros governos de forma conflituosa, Campos Salles, o quarto presidente do Brasil, estabelece relações de efetivas troca de favores com os governadores dos estados, principalmente Minas Gerais e São Paulo.

Esses acordos entre o presidente e governadores visavam minimizar as tensões dos grupos de poder. Tal contexto, aliado à ausência de trabalhos mais amplos sobre as regras eleitorais da Primeira República direcionaram para um processo eleitoral fraudulento, em que os resultados não expressavam a vontade do eleitor<sup>56</sup>. Temos, portanto, nesse momento a aparente implementação do direito fundamental do voto que oficializa o governo da primeira república, mas garante a um grupo restrito a manifestação de vontade.

---

<sup>54</sup> Art. 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. Art 30 – O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do Art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

<sup>55</sup> CARONE, Edgar. *A República Velha II evolução política (1889-1930)*. 5ª ed. São Paulo: DIFEL, 1983, p. 34.

<sup>56</sup> NICOLAU, J. *Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, pp. 67-68.

## 2.1 Denúncia de fraudes eleitorais

Além da restrição dos votos, outro problema norteava o processo eleitoral brasileiro: fraudes eleitorais e manipulação de votos. Desde o Império, pós independência, entre 1824 e 1842, as mesas eleitorais eram compostas por quatro membros escolhidos por aclamação eleitoral e geralmente realizados nos espaços das igrejas. Esses membros se juntavam ao juiz e ao pároco para compor as mesas eleitoral, cuja função era organizar, qualificar os votantes, coletar e apurar os votos. Todos esses atos, incluindo o alistamento eleitoral, eram realizados no próprio dia da votação<sup>57</sup>.

O voto por procuração foi permitido até o ano de 1842 e somente em 1846 foi aprovada a primeira oriunda do processo legislativo regular, Lei 387/1946, votada pela Assembleia Geral do Império (Câmara dos deputados e Câmara dos Senadores). A norma criou a chamada Junta de Qualificação, que tratava sobre o alistamento prévio de eleitores e de votantes e oportunizava o direito a reclamações e a recursos daquela lista<sup>58</sup>.

Houve a concentração de todos os atos sobre a mesa, sob influência da paróquia local, do pároco, de dois secretários e dos escrutinadores, estes quatro últimos sendo escolhidos por aclamação da assembleia eleitoral reunida na igreja — local onde se desenvolvia a votação — a partir de proposta do juiz e da concordância do pároco. Cabia à mesa a realização de várias atividades importantes para promoção das eleições, desde a qualificação dos votantes até a apuração dos votos. Tal organização permitia manipulações nas fases a fim de promoção de fraude eleitoral. Além disso, as eleições eram realizadas nas igrejas, após as missas. A vinculação da igreja ao processo eleitoral permaneceu até 1881 com a edição da Lei Saraiva (BRASIL, 1881), quando a eleição passou a ser direta e as cerimônias religiosas foram dispensadas<sup>59</sup>.

O Regulamento Alvim, norma que tratava da eleição do primeiro Congresso Nacional do Brasil República, para o ano de 1890, previa que a autoridade eleitoral máxima da mesa eleitoral seria o prefeito ou o presidente da Câmara ou Intendência Municipal. A eleição para os deputados e senadores responsáveis pela elaboração da Constituição da República seguiu o rito do sistema eleitoral imperial.

---

<sup>57</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

<sup>58</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

<sup>59</sup> Vide, nesse sentido a Lei Saraiva, por meio do BRASIL. *Decreto 3.029, de 9 de janeiro de 1881*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 12 maio 2023.

No ano seguinte à Constituição da República de 1891, um novo sistema eleitoral foi adotado para as eleições da Câmara dos Deputados com divisão do território brasileiro em distritos, e, em 1904, consolidaram as novas mudanças no sistema eleitoral, que perdurariam ao longo da República Velha (1889-1930)<sup>60</sup>.

Destaca-se nesse sistema a ocorrência de fraudes em diversas fases do processo eleitoral. Os instrumentos de falsificação e manipulação eleitoral eram amplamente conhecidos e nominados, a exemplo da falsificação “bico de pena” e da chamada “degola”.

Como a votação e a apuração eram realizadas pelas próprias mesas, não havia controle de nomes de votantes e seu comparecimento. Assim, nas atas das mesas, eram lançados e computados votos aos ausentes, falecidos, ou até mesmo votantes inexistentes cujos nomes eram inventados naquele momento<sup>61</sup>.

As fraudes eram tão claras a ponto de compor o acervo literário da época. Rui Barbosa escreveu, em 1919, crítica ao sistema de votação, em forma de crônica:

Para Jeca Tatu, “o ato mais importante da sua vida é votar no Governo”. “Vota. Não sabe em quem, mas vota”. “Jeca por dentro rivaliza com Jeca por fora. O mobiliário cerebral vale o do casebre”. Não tem o sentimento da pátria, nem, sequer, a noção do país. De “guerra, defesa nacional ou governo”, tudo quanto sabe se reduz ao pavor do recrutamento. Mas, para todas as doenças, dispõe de mezinhas prodigiosas como as idéias dos nossos estadistas. Não há bronquite que resista ao cuspir do doente na boca do peixe, solto, em seguida, água abaixo. Para brotoeja, cozimento de beijo de pote. Dor de peito? “O porrete é jasmim-de-cachorro”. Parto difícil? Engula a cachopa três caroços de feijão mouro e “vista pelo avesso a camisa do marido”<sup>62</sup>.

Já as condições de elegibilidade dos candidatos eram submetidas à Comissão Verificadora dos Poderes, que funcionava na Câmara dos Deputados e permitia que os deputados governistas impedissem que os diplomas de seus adversários fossem reconhecidos. Esse procedimento ficou conhecido como “degola”<sup>63</sup>.

Essas práticas eram questionadas desde o início da república por diversos agentes políticos. A exemplo disso, Assis Brasil, em 1893, publica a obra “Democracia Representativa

<sup>60</sup> MATTOS, Hebe Maria. Raça e cidadania no crepúsculo da modernidade escravista no Brasil. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs.). O Brasil Imperial. Vol. III, 1870-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 92.

<sup>61</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 23.

<sup>62</sup> BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/zrvn9/pdf/barbosa-9788579820748.pdf>. Acesso em maio 2023.

<sup>63</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 23.

– Do Voto e Do Modo de Votar”, em que defende uma maior legitimidade democrática, propondo o aprimoramento das instituições políticas — que só seriam implementadas com a criação da Justiça Eleitoral, quatro décadas mais tarde, em 1932<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> BRASIL, Assis. *Democracia Representativa – Do Voto e Do Modo de Votar*. Imprensa: Rio de Janeiro, 1893, p. 13.

## 2.2 A política do café com leite e o coronelismo

Além das fraudes, havia práticas de coronelismo, o que foi definido por Victor Nunes Leal como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”<sup>65</sup>.

Para este mesmo autor, o coronelismo é um sistema político de uma rede de relações complexas que ultrapassa a figura do coronel e abarca as figuras de poder até o presidente da República<sup>66</sup>.

A rede de autoridades permitia que, na república velha bases de poder locais eram transmitidas entre os atores políticos que tornavam possível um arranjo de eleição para deputado ou para senador, ainda que distribuído territorialmente pelo vasto Brasil<sup>67</sup>.

O que chama atenção é que o controle dos votos das massas rurais pelo apoio aos interesses oligárquicos pode se perpetuar desde que funcione como fonte de legitimação do Estado. Paradoxalmente, segundo Rejane Carvalho, o coronelismo seria uma criatura da "democracia" que acompanharia o movimento pendular de autoritarismo-ditatorial versus democracia, temperada por "votos de cabresto"<sup>68</sup>.

O voto de cabresto nada mais é que a prática decorrente do coronelismo. A partir do controle social e econômico, os políticos locais, com autoridade sobre os trabalhadores, na imensa maioria rurais, que agiam de diversas formas para garantir o resultado, seja com manipulação de atas eleitorais, preenchimento de cédulas antecipadas, ou mesmo pressão econômica ou social sobre o eleitor<sup>69</sup>.

Aliado aos abusos e processos fraudulentos, as eleições na Primeira República foram marcadas pela baixa taxa de comparecimento. Seja pela falta de registro de eleitores inscritos, seja pela proibição de mulheres e analfabetos ao voto, a participação do voto foi abaixo de 5% da população brasileira até o ano de 1930.

<sup>65</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 41.

<sup>66</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 13.

<sup>67</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 2, 1997, pp. 229-250. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2023.

<sup>68</sup> CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste?. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 3, n.º 2, 2011, pp. 193-206. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>.

<sup>69</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 2, 1997, pp. 229-250. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2023.

O pêndulo entre democracia e autoritarismo acompanha toda a história brasileira e é um fator determinante no sistema eleitoral atual<sup>70</sup>. Tanto é que se observa pouco avanço do sistema eleitoral durante as quatro primeiras décadas da república brasileira.

Em 1930, após anos de tensões e acordos dos grupos de poder, principalmente entre Minas Gerais e São Paulo, o então presidente da República, Washington Luís, tenta apoiar a candidatura de Júlio Prestes, que, assim como ele, pertencia ao partido Republicano Paulista. Rompe-se a alternância com o partido Mineiro.

A política do café com leite foi marcada pela hegemonia de grupo de civis ligados, principalmente, à ala dos cafeicultores que comandariam o país em diversas oportunidades, criando uma oligarquia com apoio de Minas Gerais para alternar-se no poder, com a oligarquia de São Paulo, cuja economia se destacava na criação de gado leiteiro. Segundo Jadson da Silva Bernardo, tais hegemonias tinham como respaldo jurídico a própria Constituição federal de 1891, que visava a facilitação do domínio oligárquico a partir da estratégia eleitoral já que o voto era limitado a uma pequena parcela da sociedade<sup>71</sup>.

A política dos governadores se manteve estável durante a primeira República, e os resultados dependiam das alianças das principais forças de São Paulo e Minas Gerais. Com o apoio do exército e outros estados da federação, essa política se mantém forte até o que o acordo de alternância de poder começa a ser descumprida pelo próprio estado de São Paulo que indica Júlio Prestes para suceder representante paulista Washington Luís<sup>72</sup>.

O partido Republicano Mineiro, apoiado apenas por Rio Grande do Sul e Paraíba, formaram a Aliança Liberal e indicaram Getúlio Vargas para candidato à presidência, como resposta à indicação de Júlio Prestes. A política do café com leite, portanto, se rompe.

Essa aliança, composta por oligarquias dissidentes, estavam dispostas a alcançar o poder independentemente do resultado das urnas. A oposição ainda trazia algumas reivindicações urbanas à pauta política, além de centrar seu discurso na hipertrofia do Poder Executivo e na fraude eleitoral, bem como o desacordo de indicação do sucessor à presidência<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste?. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 3, nº 2, 2011, pp. 193-206 Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>.

<sup>71</sup> BERNARDO, J. S. O fim "melancólico" da "República do café com leite" (1922-1930). *Das Amazônias*, v. 2, nº 1, 2019, pp. 17-30, p. 30.

<sup>72</sup> BERNARDO, J. S. O fim "melancólico" da "República do café com leite" (1922-1930). *Das Amazônias*, v. 2, nº 1, 2019, pp. 17-30.

<sup>73</sup> PANDOLFI, D. C.; GRYNSZPAN, M. *Da Revolução de 30 ao Golpe de 37: A depuração das Elites*. Rio de Janeiro: FGV, 1987, p. 4.

As Eleições ocorreram em 1º de março de 1930 e Júlio Prestes foi eleito presidente, sendo alvo de denúncias de fraude eleitoral. A crescente instabilidade política se manteve até que, em 26 de julho de 1930, o candidato a vice-presidente pela Aliança Liberal, João Pessoa, foi assassinado. Tal fato foi o estopim para a mobilização das Forças Armadas, que tomaram o poder e em 3 de novembro de 1930. Assim, Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições, assumiu o poder.

Colocando em prática as pautas da Aliança Liberal, o governo provisório convocou a comissão legislativa para elaborar projetos de leis para uma reforma legislativa. Em 10 de fevereiro de 1931, o Decreto 19.684/31 estabeleceu subcomissões por temas, para construção das novas normas e J. F. Assis Brasil, João Chrysostomo da Rocha Cabral e Mario Pinto Serral foram designados para compor a subcomissão responsável por elaborar projetos de lei e processo na matéria eleitoral<sup>74</sup>.

O produto dessa subcomissão culminou na publicação do Decreto 21.076/32 de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o primeiro Código Eleitoral Brasileiro<sup>75</sup>. A partir de então, as eleições no Brasil.

---

<sup>74</sup> BRASIL. *Decreto 19.684/31, de 10 de fevereiro de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19684-10-fevereiro-1931-503069-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>75</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

### 2.3 O Código Eleitoral de 1932 – O primeiro passo para consolidação do sufrágio universal

O direito ao voto no Brasil passa a ser consolidado apenas a partir de 1932 com a publicação do primeiro código eleitoral da República brasileira que trazia grandes inovações, tais como instituição do voto feminino (art. 2º<sup>76</sup>), criação da Justiça Eleitoral (art. 5º<sup>77</sup>), instituição do voto secreto e obrigatório (arts. 57 e 121<sup>78</sup>) e adoção do sistema de representação proporcional (art. 58)<sup>79</sup>.

Na primeira edição da publicação do Código Eleitoral anotado, João Chrysostomo da Rocha Cabral elencou os princípios fundamentais sobre os quais o código eleitoral foi criado. Para a época, eram princípios bastante inovadores, tanto na consolidação do sufrágio quanto nos procedimentos de votação<sup>80</sup>. São eles:

Com este critério, começaram por esboçar para uso próprio os princípios fundamentais de um sistema em tais condições e pensam ter sintetizados esses princípios nas seguintes regras, que lhes serviram de fanais para a execução do seu trabalho:

- 1ª, o poder político emana do povo, deve ser conferido por meio de eleição, observados os seguintes princípios fundamentais:
- 2ª, todo cidadão é membro da soberania da nação, tem precipuamente o dever de concorrer para a formação, sustentação e defesa da autoridade pública; é eleitor e elegível, nos casos e formas que a lei determina;
- 3ª, a inscrição no registro cívico é obrigatória;
- 4ª, as causas que possam fazer perder o direito eleitoral, ou seu exercício, são reduzidas ao mínimo;
- 5ª, o voto é absolutamente secreto;
- 6ª, a representação dos órgãos coletivos de natureza política é automática e integralmente, ou tanto quanto possível, proporcional;

<sup>76</sup> Pela primeira vez a letra da lei apresenta igualdade de gênero?: “Art. 2º.: É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.”

<sup>77</sup> Cfr. Art. 5º. É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas. Parágrafo único. São órgãos da Justiça Eleitoral: 1º) um Tribunal Superior, na Capital da República; 2º) um Tribunal Regional, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre; 3º) juizes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.

<sup>78</sup> Cfr. Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo. I - Consta o primeiro das seguintes providências: 1) uso de sobrecartas oficiais, uniformes, opacas, numeradas de 1 a 9 em séries, pelo presidente, à medida que são entregues aos eleitores; 2) isolamento do eleitor em gabinete indevassável, para o só efeito de introduzir a cédula de sua escolha na sobrecarta e, em seguida, fecha-la; 3) verificação da identidade da sobrecarta, a vista do número e rubricas; 4) emprego de uma suficientemente ampla para que se não acumulem as sobrecartas na ordem em que são recebidas. Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

<sup>79</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

<sup>80</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

7ª, todas as corporações de carácter eletivo, designadas para intervir nas questões do sufrágio, devem ser escolhidas com as garantias dos princípios acima consignados;

8ª, toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita à jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciários.

Destaca-se que, na própria exposição de motivos do Código Eleitoral, há uma alusão à timidez ou aos interesses peculiares dos legisladores, que não permitiram maiores inovações<sup>81</sup>. Há também clara menção ao sistema eleitoral uruguaio, no qual o relator da subcomissão se inspirou e sobre o qual discorreu na sua obra “Systemas Eleitoraes”. A obra, que parte do ponto de vista da representação proporcional das minorias, contém a exposição sucinta das mais perfeitas organizações político-eleitorais modernamente postas em prática na Itália, no Uruguay e na Allemanha. “Systemas Eleitoraes” foi publicada poucos anos antes da formação do grupo de trabalho que apresentou a proposta da nova carta legal<sup>82</sup>.

Um dos pontos de avanço foi da legislação eleitoral de 1932 foi a inclusão das mulheres como eleitoras. Seguindo uma tendência mundial do no início do século XX, o voto feminino é um avanço contra a exclusão de mulheres da democracia e do debate público. O normativo eleitoral considera a realidade legal e consuetudinária da sociedade brasileira.

O código eleitoral de 1932 época não fazia distinção de sexo (art. 2º<sup>83</sup>) para definir os cidadãos brasileiros embora o alistamento fosse facultado às mulheres. A exceção recaía, somente, às mulheres que exerciam atividades públicas remuneradas. A estas, o alistamento era obrigatório e independente de autorização do marido.

Nota-se, portanto um grande salto em relação ao pensamento do século XIX quanto aos direitos políticos femininos que sequer eram cogitados, e, embora defendidos por alguns pensadores<sup>84</sup> visto que às mulheres não eram garantidos direitos civis, e os homens (pai ou marido) eram os legítimos porta vozes e verdadeiros tutores dos interesses femininos. À mulher não cabia nem mesmo o direito sobre seus próprios bens.

---

<sup>81</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

<sup>82</sup> CABRAL J. C. R. *Systemas eleitoraes do ponto de vista da representação proporcional das minorias: contendo a exposição succinta das mais perfeitas organizações politico-eleitoraes modernamente postas em pratica na Itália, no Uruguay e na Allemanha*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1929.

<sup>83</sup> Cf. CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004, p. 154.

<sup>84</sup> MOREIRA, V. *Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade*. Coimbra: Coimbra Ed., 2005, p. 70.

O Brasil seguiu os passos de Portugal. Naquele país, um ano antes, em 1931, as mulheres conseguiram autorização normativa para o voto<sup>85</sup>. No entanto, somente com a queda do regime ditatorial em Portugal, em 1975, as mulheres puderam exercer plenamente seu direito ao sufrágio<sup>86</sup>.

No Brasil, a garantia do voto feminino se consolidou a partir do código eleitoral, de 1932 e foi ampliada posteriormente, com novos normativos eleitorais.

Apesar desse avanço, seguindo o pensamento dominante da época, o código eleitoral de 1932 deixou de lado a possibilidade de voto aos analfabetos. Os relatores do código eleitoral não discorrem sobre o ponto e argumentos rasos integram a exposição de motivos do código eleitoral da época:

São óbvios os motivos pelos quais devemos manter a exclusão dos analfabetos, do exercício do voto. Eles não poderão expressá-lo como quer a ciência e a técnica eleitorais. Admiti-los seria quebrar os princípios fundamentais do sigilo e, portanto, a liberdade do voto.<sup>87</sup>

Segundo o legislador, a exclusão dos analfabetos se dá em razão de estes não conseguirem expressar sua opinião sem a quebra do sigilo do voto, o que acarretaria a restrição à liberdade do voto.

Cabe ressaltar dois pontos. O primeiro é o avanço para integrar as mulheres no contexto político. De forma tímida, o sufrágio é exercido tanto por homens e mulheres que sabiam ler. O discurso do sufrágio universal consolida os governos eleitos. O segundo ponto é a exclusão dos analfabetos, que em 1932 representava grande parcela da população. Isso garantiu que os grupos minoritários no poder tivessem maiores possibilidades de voto.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> O Decreto nº 20.073, 15/07/1931 concedeu voto das mulheres às cidadãs emancipadas e previu a possibilidade de elas exercerem funções públicas nos respectivos concelhos, na qualidade de vereadoras. Cfr. MOREIRA, V. *Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade*. Coimbra: Coimbra Ed., 2005, p. 70.

<sup>86</sup> MOREIRA, V. *Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade*. Coimbra: Coimbra Ed., 2005, p. 70.

<sup>87</sup> Cf. CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

<sup>88</sup> Ressalta que no início do século XIX estimava-se que mais 70% da população brasileira era analfabeta. “Sabe-se que cerca de 70% dos brasileiros são analfabetos (...). Ser analfabeto, entretanto, não significa ser incapaz. O discernimento não está subordinado à circunstância de saber ler e escrever (...). O analfabeto é um cidadão brasileiro para todos os efeitos. Paga impostos, é convocado para o serviço militar, é chefe de família, pertence a partidos políticos, integra associações de classe, participa de campanhas eleitorais, é proprietário, é agricultor, é industrial. Mas há uma discriminação injusta: não pode ser eleitor (...). O analfabeto tem os ônus da cidadania. Não pode ter, todavia, uma de suas prerrogativas ou faculdades essenciais, o que, mais do que injusto, é iníquo e odioso”. Trecho retirado de FERRARO, Alceu Ravanello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Dossiê: "Letramento" Revista Educação e Sociedade*, nº 23, 81, 2022, pp. 21-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008100003>. Acesso em: 3 maio. 2023.

A igualdade do voto, a que Robert Dahl se refere em uma democracia ideal, pressupõe que tanto grupos majoritários quanto os minoritários exerçam o direito ao voto em iguais condições. Se a educação não é acessível à população, a impossibilidade de voto dos analfabetos reforça a marginalização daqueles que não possuem os direitos civis básicos. A proibição do voto do analfabeto interfere, e muito, na igualdade do voto<sup>89</sup>.

Por outro lado, o 1932 trouxe normas que visavam garantir o voto secreto e livre. Criou-se o gabinete indevassável que nada mais é que um espaço particular para o voto, e tirou da mesa receptora a função de apuração.

Cumprindo o plano da Aliança Nacional, foi estabelecido o sufrágio universal com o argumento de ser:

Imperativo dos povos livres de nossos tempos, tão forte na ordem social quanto, na ordem física, o Amazonas com o seu regime natural, tumultuante e inelutável. À sabedoria humana compete submeter um e outro a processos reguladores, capazes de por ordem proveitosa no que, desordenado, é perigoso e nefasto.<sup>90</sup>

Assim, pela primeira vez, foram estabelecidas sanções para o não alistamento e procedimentos que visavam a preservação do voto.

O alistamento poderia ser feito de ofício, no caso de magistrados, militares servidores públicos, professores e alguns profissionais estabelecidos no artigo 37<sup>91</sup> do Código Eleitoral.

Os demais eleitores poderiam requerer suas inscrições, nos moldes do código eleitoral, desde que comprovassem estar aptos ao alistamento.

Além de garantir maior acesso ao voto, o alistamento prévio, com novos procedimentos de registro, votação e apuração, criavam barreiras à habilitação fraudulenta de eleitor, principalmente porque a responsabilidade de organização das eleições passou a ser da recém-criada Justiça Eleitoral.

Segundo Jairo Nicolau, a medida mais importante para tornar as eleições mais limpas foi a Criação da Justiça Eleitoral<sup>92</sup>. Com a responsabilidade de organizar as eleições desde o

<sup>89</sup> DAHL, R. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 36.

<sup>90</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004, p. 15.

<sup>91</sup> Art. 37. São qualificados *ex-officio*: a) os magistrados, os militares de terra e mar, os funcionários públicos efetivos; b) os professores de estabelecimentos de ensino oficiais ou fiscalizados pelo governo; c) as pessoas que exerçam, com diploma científico, profissão liberal; d) os comerciantes com firma registada e os sócios de firma comercial registada; e) os reservistas de 1ª categoria do Exército e da Armada, licenciados nos anos anteriores.

<sup>92</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 38.

alistamento do eleitor até a proclamação dos eleitos, todos os procedimentos de candidaturas, procedimentos de votar e apuração passam a ser geridos por um órgão independente.

A segunda parte do Código Eleitoral de 1932 é integralmente dedicada a essa inovação. O código instituiu a Justiça Eleitoral, esta composta por um Tribunal Superior, tribunais regionais e juízes eleitorais na comarca.

Vinculada ao poder Judiciário Federal, a organização da Justiça Eleitoral é detalhada no código e a ela é atribuída a função jurisdicional e administrativa da matéria eleitoral que busca organizar e barrar as fraudes eleitorais. Esse modelo seria testado um ano depois, com as primeiras eleições em 1933.

Ocorrida em 3 de maio de 1933 para escolha dos deputados responsáveis por aprovar a nova Constituição da República para a primeira eleição após o código eleitoral foram instaladas mais de cinco mil seções para que os 1.466.700 eleitores inscritos pudessem votar. O comparecimento desses eleitores às urnas foi de aproximadamente 84%. Pouco mais de mil candidatos disputavam as 214 vagas de deputados constituintes<sup>93</sup>.

Mesmo com o novo sistema eleitoral e inovações da Justiça Eleitoral, as denúncias de fraudes persistiram. Houve anulação de seção por violação de sigilo do voto e muitos recursos foram julgados pelo Tribunal Superior<sup>94</sup>.

Diversos partidos e listas de candidatos foram registrados, os quais, em grande parte das vezes, tinham atuação restrita a um único estado. A apuração se deu de forma lenta, devido à complexidade do sistema eleitoral implementado, inclusive por causa da possibilidade de candidatura avulsa.

Naquelas eleições, concorrerem 95 agremiações ou legendas; dos 1041 candidatos registrados, 191 apresentaram candidaturas avulsas, e dentre estes, 31 foram eleitos. A exemplo de São Paulo, dos 101 candidatos, 34 concorriam de forma avulsa. Esse dado é relevante porque, apesar de sempre pautada na candidatura proporcional e partidária, a eleição personalíssima é uma característica do eleitorado brasileiro<sup>95</sup>.

A atuação da Justiça Eleitoral na organização as eleições e anulação de urnas no caso de quebra de sigilo, por exemplo, demonstra que, apesar de todos os obstáculos, as reformas

---

<sup>93</sup> BRASIL. *Exposição Eleição de 1933: o Limiar da Justiça Eleitoral*. [S.D]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em: 29 de maio 2023.

<sup>94</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

<sup>95</sup> BRASIL. *Exposição Eleição de 1933: o Limiar da Justiça Eleitoral*. [S.D]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em: 29 de maio 2023.

introduzidas pelo Código Eleitoral atingiram o objetivo de tornar as eleições mais limpas, como constava no Programa da Aliança Nacional<sup>96</sup>. São inegáveis, portanto, os benefícios advindos desse novo modelo de organização de eleições, embora o caminho para a confiabilidade do processo eleitoral seja tortuoso e requer de constante atenção.

Já a Constituição de 1934 reduziu a idade necessária para o exercício do voto de 21 para 18 anos e incorporou as mudanças trazidas pelo código eleitoral, como o estabelecimento do sistema proporcional nas eleições para Câmara dos Deputados, a obrigatoriedade de alistamento e o voto para homens e para as funcionárias públicas. Essa estrutura, no entanto, não permanece por muito tempo, pois, cinco anos mais tarde, a Justiça Eleitoral é dissolvida com a implementação do Estado Novo — curiosamente, por Getúlio Vargas, o mesmo defensor do programa da Aliança Nacional — interrompendo, assim, incipiente experiência democrática dos anos 1930.

O golpe de 1937 proibiu o funcionamento dos partidos e todas as eleições foram suspensas e o Congresso Nacional foi fechado. Durante 11 anos, houve eleições no Brasil<sup>97</sup>.

Se, por um lado, a Justiça Eleitoral visava eleições autônomas e com garantias à novas camadas da sociedade, o trabalho para contribuição do sustentáculo democrático coloca o novo poder sob a mira dos desejos autoritários. Observa-se que a tendência de tornar as eleições íntegras e aproximar dos requisitos democráticos dificultam a manipulação de votos por fraude ou controle do executivo. Assim, para manutenção do poder, houve a real eliminação do órgão de controle.

Uma nova constituição, também chamada de Carta de 1937, foi outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro daquele ano sob o argumento de manter “*o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade*”<sup>98</sup>.

Como característica comum aos governos autoritários da modernidade, a formalidade de uma pretensa democracia ou participação popular deve existir. A Constituição definiu eleições indiretas para o legislativo e conferiu amplos poderes ao presidente, que é definido no

---

<sup>96</sup> Autores que reconhecem a evolução da legislação eleitoral: Jairo Nicolau, Domingos Velasco, J. Cabral, entre outros.

<sup>97</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 50.

<sup>98</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1765>. Acesso em 30 de maio de 2023.

artigo 73<sup>99</sup> como autoridade suprema. Definiu, ainda, que o presidente provisório exercerá suas funções até a realização de plebiscito nacional, que será realizado de acordo com o decreto presidencial. Segundo Bobbio, algumas ditaduras modernas tendem ainda a se auto-apresentar como “temporárias”; sua duração não está antecipadamente fixada<sup>100</sup>.

Alguns governantes alteraram a natureza do regime político por durante o período no qual se mantiveram no poder, geralmente com abertura ou fechamento do legislativo<sup>101</sup>. Para evitar que a sua legitimidade seja destruída e a sua autoridade usurpada, os ditadores precisam de cooptar eleitores e criar ou adaptar instituições que constituam lugares de negociação e de tomada de decisão<sup>102</sup>.

Foi exatamente isso que aconteceu no Brasil. Seguindo o raciocínio de Robert Dahl, quando o sufrágio é ampliado antes das políticas competitivas terem sido assimiladas e aceitas como legítimas entre as elites, a busca de um sistema de garantias mútuas provavelmente será complexa e se consumirá com o tempo<sup>103</sup>. Essa lógica se mostrou perfeitamente aplicável na república brasileira que, desde o seu nascimento, sofreu ataques por não ser legítima e haver uma grande repressão à oposição. Assim, o mesmo governo implementa uma lei que garante sufrágio livre universal também o retira. O regime de governo que caminhava para uma hegemonia travestida de símbolos democráticos estava longe de ser uma poliarquia, no sentido pleno do conceito. Para Robert Dahl, a democratização é formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação. Porém, o autor afirma que desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena. Tanto a participação quanto a contestação pública são variáveis. Por essa razão, é inadequado entender como democracia algum ponto relacional desses eixos, pois essa relação se baseia mais na classificação do que na posição em si<sup>104</sup>.

Desse modo, a relação entre contestação pública e participação pode variar de um regime para outro. Quando há pouca contestação pública, classifica-se como regime

---

<sup>99</sup> Art. 73 o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

<sup>100</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004, p. 369.

<sup>101</sup> CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, nº 35, out. 1997

<sup>102</sup> FREIRE, A. Eleições, sistemas eleitorais e democratização: o caso português em perspectiva histórica e comparativa. In: Freire, A.(org.). *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX português, uma perspectiva histórica e comparativa*. Lisboa: Edições Colibri, 2011, pp. 25-81.

<sup>103</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 55.

<sup>104</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 29.

hegemônico, e essa hegemonia pode variar de acordo com a participação, oscilando de fechada até inclusiva, de acordo com o aumento ou a diminuição da inclusão popular no pleito.

Já nos regimes de maior contestação pública, a variação crescente de inclusividade permite a classificação de um regime de oligarquias competitivas até a um regime de poliarquia. A poliarquia, portanto, pode ser entendida como regime democrático com alto grau de popularização e liberalização, ou seja, é regime inclusivo e amplamente aberto à contestação pública<sup>105</sup>. A escolha de poliarquia para tratar de regimes democráticos se faz porque o próprio conceito de democracia não pode se restringir a apenas duas dimensões. Outras condições são necessárias para atingir, segundo o autor, o regime democrático, o que seria inalcançável no mundo real.

A ditadura do Estado Novo perdura até o ano de 1945, quando, o aumento das pressões internas e estrangeiras obrigam o governo a legalizar a manutenção do governo no poder. Pressionado pela oposição interna e com a visita do Ministro de Estado dos Estados Unidos a Getúlio Vargas em 16 de fevereiro de 1945, o governo brasileiro decide realizar as eleições e, no dia 28 de fevereiro do mesmo ano, é decretado o Ato Adicional nº 9 que define novas eleições a serem marcadas em 90 dias<sup>106</sup>.

Dessa forma, Getúlio Vargas edita o Decreto-Lei 7586/45 para regular as eleições. A chamada Lei Agamenon foi batizada com o nome de seu relator, o então Ministro da Justiça Agamemnon Magalhães. Agamemnon recria a Justiça Eleitoral e estende a obrigatoriedade de alistamento a todas as mulheres. A norma, ainda, implementa o sistema integralmente proporcional para a eleição da Câmara dos Deputados e proíbe as candidaturas avulsas<sup>107</sup>.

Um ponto que merece destaque é a possibilidade de um mesmo candidato concorrer em diversos estados para diferentes cargos.

Pela primeira vez na história do Brasil, o eleitorado que compareceu ultrapassou 10% da população brasileira. Segundo Jairo Nicolau, aquela eleição foi um marco porque colocou o país no rol das democracias de massa, superando as eleições de 1933 e 1934, que tiveram baixíssimo comparecimento<sup>108</sup>.

Importa registrar que Getúlio Vargas concorreu pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) para deputado federal em sete estados e para senador em dois estados da federação.

<sup>105</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 31.

<sup>106</sup> CARONE, E. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro-São Paulo: DIFEL, 1976, p. 319.

<sup>107</sup> BRASIL. *Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945*. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

<sup>108</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 53.

Como Vargas obteve uma expressiva votação para o cargo de deputado<sup>109</sup>, muitos candidatos do PTB puderam assumir as cadeiras da câmara, devido às regras do voto proporcional. Getúlio Vargas, no entanto, optou pela cadeira de senador do Rio Grande do Sul para a qual foi eleito com 456.913 votos<sup>110</sup>.

As cadeiras de deputado não escolhidas por Getúlio Vargas foram ocupadas por membros do próprio partido, considerando a lógica do sistema proporcional

Assim, nota-se que a transição da legislação eleitoral, mesmo que tenha sido realizada em reposta a oposições e pressões estrangeiras, favoreceu a manutenção da elite no poder, ou seja, do partido de Getúlio Vargas e seus aliados, porém com status de maior legitimidade.

---

<sup>109</sup> Para deputado, Getúlio Vargas foi eleito em quatro dos sete estados que concorreu: Bahia (com 10.032 votos), Distrito Federal (com 116.712 votos), Minas Gerais (com 32.012 votos) e Paraná (com 8.458 votos). Nos outros três estados que não foi eleito também obteve votação expressiva: Espírito Santo (com 1.703 votos), Maranhão (com 21.176 votos) e Pernambuco (com 2.807 votos). Resultado em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br) <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizjYxOWIwODctZmNkYi00OGQxLTk2NWQtOTZhYjkwODQyYWJhIiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>

<sup>110</sup> Resultado em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br) <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizjYxOWIwODctZmNkYi00OGQxLTk2NWQtOTZhYjkwODQyYWJhIiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>

## 2.4 A legislação eleitoral a partir da redemocratização de 1945

As eleições de 1945 elegeram novos constituintes e a nova carta constitucional promulgada em 18 de setembro de 1946 confirmou o direito ao voto para os alfabetizados maiores de 18 anos e o alistamento obrigatório<sup>111</sup>.

O presente e o vice-presidente da República eram eleitos simultaneamente, em eleições independentes. Desse modo, havia possibilidade de ser eleito presidente de um partido e vice-presidente do partido adversário.

No entanto, eleições nacionais ocorreram tão somente depois de promulgado o Código Eleitoral de 1950, que acabou com o alistamento *ex-officio*.

Ainda, código eleitoral restringiu a possibilidade de um candidato concorrer em várias circunscrições, exceto para os cargos de presidente e vice-presidente.<sup>112</sup>

O sistema eleitoral adotado no código de 1950 assemelha-se muito ao atual, sendo majoritário para os chefes do executivo e senadores e proporcional para deputados.

O sistema proporcional brasileiro pode ser classificado como sistema de lista aberta. Nesse sistema, a ordem dos candidatos é definida pelo número de votos individualmente recebidos, ou seja, é a dimensão da votação que determinam quais dentre os componentes da lista efetivamente ascenderão aos cargos por ela alcançados.

Sob a égide do código eleitoral de 1950 e da Constituição de 1946, foram realizadas eleições federais com voto direto nos anos de 1950, 1954, 1958 e 1960.

Segundo Jairo Nicolau, do ponto de vista eleitoral, a República de 1946, também chamada de Quarta República, foi muito bem-sucedida<sup>113</sup>. Apesar da restrição de votos aos analfabetos, que eram cerca de 48% da população brasileira, os postos políticos foram ocupados por eleições diretas e competitivas. Durante esse período, o processo eleitoral foi aperfeiçoado com a adoção de novo título eleitoral e cédula única que mitigava as fraudes eleitorais. Destaca-se, no entanto, que denúncias de fraudes e práticas coronelistas ainda eram comuns.

---

<sup>111</sup> Art. 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei./Art. 132 - Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos;II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.

<sup>112</sup> Art. 51. Salvo para Presidente e Vice-Presidente da República, não é permitido registro de candidato por mais de uma circunscrição.

<sup>113</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 66-69.

Nesse momento da história da República brasileira, pode-se afirmar que foi a primeira vez que um sistema eleitoral funcionou de forma aproximada a uma poliarquia ou democracia possível. Sufrágio universal, igualdade de voto e maior contestação pública podem se ver presentes nesse momento<sup>114</sup>.

Pode-se definir um momento de poliarquia porque nela estão presentes as liberdades clássicas como oportunidade de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas e manifestar-se sobre as questões políticas sem temer represálias governamentais<sup>115</sup>. Robert Dahl entende que a democracia é um regime ideal porque a reunião das suas características, na sua totalidade, não acontece em governos representativos<sup>116</sup>. As desigualdades existentes nos governos modernos impõem enormes obstáculos à democracia e, mesmo a caminho da igualdade de direitos, pode-se chegar, tão somente a uma democracia possível<sup>117</sup>.

Se o sufrágio já existia anteriormente, há que se considerar outras características para um regime mais inclusivo, como, por exemplo, a contestação pública<sup>118</sup>.

No entanto, aquele foi um rápido momento democrático. Em 25 de agosto de 1961, o presidente Jânio Quadros renuncia ao cargo após perder apoio de militares e civis, tendo exercido o cargo por breve sete meses de governo. Essa renúncia deve-se muito à falta de articulação do presidente com o Parlamento<sup>119</sup>.

O Brasil vivia em um cenário de crise econômica que exigiu um controle grande de gastos públicos, e a adoção de uma política enfraquecia o governo perante o estrangeiro. O estreitamento de laços do presidente com União Soviética e com China, logo no início de sua gestão, despertou a criação de comissões de sindicância presididas por militares que tinham como objetivo investigar a atuação de órgãos e de empresas públicas.

---

<sup>114</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008, p. 454.

<sup>115</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 41.

<sup>116</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 31.

<sup>117</sup> DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 34.

<sup>118</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 29.

<sup>119</sup> Jânio Quadros (PTN), apoiado pela UDN, com uma vassoura como símbolo de campanha - a qual varreria do Brasil toda a corrupção -, venceu as eleições presidenciais de 3 de outubro de 1960. Com 48% dos votos válidos, derrotou o Marechal Henrique Teixeira Lott (PSD) - protagonista dos episódios de novembro de 1955 - e Ademar de Barros (PSP). No sistema eleitoral da época, apesar de serem no mesmo pleito, a votação para presidente e para vice eram separadas. Na eleição para vice, João Goulart (PTB) conseguiu se reeleger, à frente de Milton Campos (UDN) e de Fernando Ferrari (PDC). ROSSI, L. O. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango. *Revista dos estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, nº 17, 2020. pp. 318-347.

Foram apuradas corrupção, superfaturamento de obras e casos de nepotismo ligados à construção de Brasília. Tudo isso foi causa de escalada de desconfiança dos parlamentares com o governo<sup>120</sup>.

Segundo a Constituição vigente, o vice-presidente João Goulart assumiria o poder. Porém, dias mais tarde, em 2 de setembro de 1961, sob grandes instabilidades políticas, foi instituído o sistema parlamentar no governo brasileiro pela Emenda Constitucional nº 4<sup>121</sup>. Esse normativo criou o Conselho de Ministros ao qual foi conferida a direção e responsabilidade do governo, e o Poder Executivo passa a ser dividido entre esse conselho e o presidente da República. A mesma emenda define que o mandato do vice-presidente eleito em 03 de outubro de 1960 seria exercido até 31 de janeiro de 1966, e que, antes disso, seria realizado plebiscito para que se decidisse entre a manutenção do sistema parlamentar ou a volta do sistema presidencial.

Sob esse cenário, ocorreram eleições estaduais em 1962 e o mencionado plebiscito foi realizado em 6 de janeiro de 1963, antecipado pela Lei Complementar nº 2 de 16 setembro de 1962<sup>122</sup>. Essas eleições seguiram os ritos da Constituição de 1946 e do Código Eleitoral de 1950. O referendo questionou: “Aprova o ato adicional que institui o Parlamentarismo?”. Compareceram ao plebiscito 68,318% do eleitorado, que perfazia 12.286.355 eleitores. Desses, 76,98% optaram pela rejeição do ato adicional e pelo retorno ao presidencialismo, e apenas 16,88% optaram pela manutenção do parlamentarismo. Os votos nulos e brancos representaram, respectivamente 3,82% e 2,32% do eleitorado.<sup>123</sup>

O resultado do referendo não contribuiu para contenção da grande instabilidade política que ocorria no Brasil que se agravava exponencialmente desde 1961.

Em 1º de abril de 1964, as forças armadas assumem o poder federal e o “Comando Supremo da Revolução”, compostos pelos chefes do Exército, Marinha e Aeronáutica: General do Exército Arthur da Costa e Silva, em conjunto com o Tenente Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e o Vice-almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald. Em nome das forças armadas, foi editado o Ato Institucional nº 1 (AIT nº 1) em 9 de abril de 1964.

<sup>120</sup> Cfr., nessa linha: ROSSI, L. O. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango. *Revista dos estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, nº 17, 2020. pp. 318-347.

<sup>121</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961*. Institui o sistema parlamentar do governo. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

<sup>122</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962*. Dispõe sobre a vacância ministerial, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-2-16-setembro-1962-541565-norma-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

<sup>123</sup> Cf. BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 8 jun. 2023.

O AIT nº 1 torna indiretas as eleições para presidente e vice-presidente a serem realizadas em 2 dias a partir de publicação do ato e amplia os poderes do Poder Executivo em detrimento do Congresso Nacional. Em 11 de abril, foram eleitos o presidente e vice-presidente, dando início ao governo militar que persistira até 1985 – ano em que se elegeu o último presidente de forma indireta no Brasil.

O modelo de ditadura brasileiro se distingue do padrão de outros exemplos pelo mundo. Apesar de medidas autoritárias, como uso da violência política, perseguição à oposição e casuísmos legislativos, foi criado um sistema político singular que trazia aspectos de falsa democracia.

O estado de ditadura instaurado, apesar de ser a máxima expressão do estado de exceção inconstitucional, considera a si mesmo como legítimo, mesmo contrariando os preceitos constitucionais, o que torna o governo ilegítimo. A falta de legitimidade decorre da ruptura abrupta da ordem anterior e não prevista da ordem jurídica <sup>124</sup>.

Os presidentes-militares e os governadores eram referendados por eleições legislativas; algumas cadeiras no legislativo continuavam a ser escolhidas em eleições diretas, tais como vereadores deputados e senadores<sup>125</sup>.

Dois partidos políticos tinham permissão para funcionar e, apesar de enfraquecido por perda das suas atribuições, o Congresso Nacional permaneceu aberto por grande parte do regime militar.

Desse modo, para sustentação de um regime autoritário, além da violência, arranjos legislativos foram realizados com o fito de legitimar a manutenção do poder, principalmente perante Estados estrangeiros.

---

<sup>124</sup> SOUTO, L. M. A “Constitucionalização” da violação a garantias e direitos fundamentais no Estado de Direito: estado de exceção, questões de gênero e direitos políticos. 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação strictu sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022, p. 51.

<sup>125</sup> NICOLAU, J. *Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, pp. 145-146.

## 2.5 O do Código Eleitoral de 1965 e o ato institucional de 1966

O atual Código Eleitoral foi instituído durante o regime militar pela Lei nº 4.737, sancionada em 15 de julho de 1965. O Código trouxe mudanças significativas logo na introdução. O artigo 1º cita normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos — precipuamente os de votar e ser votado — e a garantia de que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desse direito.

Apesar de o código trazer um discurso democrático, conforme se verifica no artigo 2º<sup>126</sup> o contexto político no Brasil caminhava no sentido contrário, para um regime hegemônico e autoritário.

No mesmo dia da publicação do Código Eleitoral, foi publicada a primeira lei específica sobre o funcionamento dos partidos políticos, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos nº 4740, de 15 de julho de 1965. Aquela lei teve pouca aplicabilidade, porque, meses mais após sua criação, o Ato Institucional nº 2 (AIT nº 2), de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos políticos e condicionou a criação de novos partidos às normas vigentes. O Ato Complementar 4, de 20 de novembro de 1965<sup>127</sup>, conferiu ao Congresso Nacional a prerrogativa para iniciar a promoção de criação de organizações com atribuições de partidos políticos. Apenas duas legendas conseguiram o registro: A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Quanto ao sistema proporcional, aplicável para escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores e vigente até as Eleições de 2022, coube ao Código Eleitoral disciplinar. Essa foi uma decisão política fundamental que influenciou a participação popular na formação da vontade política e a organização partidária<sup>128</sup>.

Ao longo dos anos, foram implementadas algumas mudanças, sendo consideradas as normas recepcionadas pela Constituição de 1988 e reformas eleitorais. Guarda a essência do sistema que se dá da seguinte maneira: num primeiro momento, calcula-se o quociente eleitoral, conforme definido no artigo 106 do Código Eleitoral, que é o resultado da divisão do número

<sup>126</sup> Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido, em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e em leis específicas.

<sup>127</sup> BRASIL. *Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

<sup>128</sup> SALGADO, E. D. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 58.

de votos válidos apurados pelo número de lugares a serem preenchidos em cada circunscrição eleitoral. A fração igual ou inferior a meio é desprezada e a fração superior a meio é considerada como um o cálculo do quociente eleitoral (QE). Isso pode ser representado pela seguinte fórmula:  $QE = \text{votos válidos} / \text{no de cadeiras em disputa}$ .

Definido o quociente eleitoral, passa-se ao cálculo do quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos para cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral. Nesse caso, são desprezadas as frações. O quociente partidário indica o número de candidatos que estariam eleitos por partido ou coligação. O cálculo do quociente partidário (QP) pode ser representado pela seguinte equação:  $QP = \text{votos válidos (Partido ou Coligação)} / \text{Quociente Eleitoral}$ .

O artigo 108, alterado pela Lei. 13.165/2015, estabeleceu uma cláusula de barreira para que somente sejam eleitos os candidatos que, dentro das vagas definidas pelo quociente partidário, obtiverem o número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral<sup>129</sup>. Dessa forma, são eleitos os candidatos que, respeitada a porcentagem mínima, obtiverem maior votação dentre os candidatos daquele partido ou coligação, na quantidade determinada pelo quociente partidário.

Os lugares não preenchidos pelos cálculos acima são repartidos, conforme o art. 109 do Código Eleitoral, pelo seguinte cálculo: procede-se à divisão do número de votos válidos de cada partido ou ao número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário, acrescida uma unidade.

Ao partido ou coligação que apresentar a maior média é concedida uma vaga. A divisão é repetida até que todas as vagas sejam preenchidas sempre crescendo ao quociente da equação a nova vaga obtida, quando for o caso. O cálculo dos restos eleitorais (R) pode ser assim representado:  $R = \text{no de votos obtidos (partido ou coligação)} / \text{n}^\circ \text{ de vagas obtidas} + 1$ .

Em 2021, foi sancionada a Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021, que tinha o objetivo de fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais. Essa lei alterou a redação dos artigos 107, 108, 109, incisos I e III, § 1º e §2º, e art. 111 do Código Eleitoral<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> A alteração do artigo 108 do Código Eleitoral pela lei 13.165/2015 foi uma resposta ao chamado efeito Tiririca, que permitia que candidatos com poucos votos fossem eleitos a partir da votação expressiva dos chamados “puxadores de votos”. No entanto, a cláusula de barreira estabelecida nesse artigo interfere na proporcionalidade matemática estabelecida no sistema brasileiro, na medida que distorce o sistema de lista aberta e torna a individualização da candidatura um fator relevante para a eleição.

<sup>130</sup> Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.

A alteração legislativa compõe um arcabouço de reformas eleitorais para que, sem modificar o sistema eleitoral, corrija certas distorções de proporcionalidade. No entanto, desde as eleições do período do regime militar para os cargos de vereadores e deputados, seguiu-se o sistema proporcional.

No ano seguinte à promulgação da Ato Institucional nº 3, de 3 de fevereiro de 1966 (AI nº3), muda, novamente, a legislação eleitoral e regulamenta as eleições de 1966, estendendo as eleições indiretas para governadores e vice-governadores. Estabeleceu, ainda, que os governadores nomeariam os prefeitos dos municípios das capitais mediante prévio assentimento da Assembleia Legislativa. Por fim, permitiu eleições diretas para os demais municípios.

Em abril de 1977, a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril, institui eleições diretas para o Senado e, em 1978, o Congresso elegeu senadores para cumprir mandato de 8 anos de forma indireta. Esta foi a única vez que na história da República que os senadores não foram escolhidos em eleições diretas<sup>131</sup>.

Esses arranjos permanecem até o final do regime militar, quando começa a ganhar força o movimento de redemocratização, que culminou na promulgação da Constituição da República de 1988.

Diante de todo o exposto, um traço comum é observado ao longo da evolução do voto na República brasileira: há uma constante tensão entre movimentos legislativos que buscam essencialmente a manutenção de poder e, principalmente nos períodos de restrição de direitos (Estado Novo e Regime Militar), as eleições funcionam como fator de legitimação do poder, disfarçando a repressão da oposição, com movimentos legislativos que tendem a ampliar as garantias com objetivo de proteção do sufrágio.

---

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Art. 109 inciso I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; Art. 109, inciso II – quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente.

Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados

<sup>131</sup> NICOLAU, J. *Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 152.

No retrospecto, vê-se que a legislação eleitoral acompanha o movimento de abertura e restrição democrática, seja para regulamentar e desenvolver o processo eleitoral, como o código de 1932, seja para legitimar a manutenção do poder como no caso da Lei Agamenon e dos Atos Institucionais n.º 1 e n.º 3.

Mesmo em momentos de governos autoritários, seja para discurso de permanência, seja para cumprir anseios estrangeiros, a mudança da legislação eleitoral acompanha o momento político.

As leis eleitorais brasileiras alternam entre normas restritivas e ampliativas de direito, com um discurso travestido de democrático, mas servem aos interesses de manutenção de poder.

Entre o crescimento da sociedade e a participação política, há que contar com os efeitos retardadores do sistema, tradicionalmente operantes sobre a realidade. Segundo Raymundo Faoro, ainda que o direito ao voto tenha uma maior abrangência, as oligarquias brasileiras exercem a influência, e a direção política corresponde à liderança econômica e social<sup>132</sup>.

No Brasil, desde o Império, e ainda nos primeiros governos da República, as nomeações dos presidentes das províncias e dos governadores eram feitas de forma vertical, e estabelecem uma dinâmica de controle forte e local.

O poder de regulamentação e legislação é inerente aos cargos eletivos, e a forma de as reformas servirem aos interesses políticos dos grupos de poder é a consolidação de um controle forte. No caso do Brasil, a Justiça Eleitoral cumpre esse papel, principalmente depois da Constituição da República de 1988.

---

<sup>132</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008, p. 737.

## 2.6 O voto a partir da Constituição de 1988

Vários fatores contribuíram para a elaboração da Constituição da República de 1988, e Clark, Corrêa Nascimento enumeram cinco acontecimentos históricos de relevância. São eles: a Lei de Anistia de 1979; as eleições gerais de 1982, o movimento “diretas já” em 1984; o colégio eleitoral presidencial em 1985 e a eleição e instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e 1987<sup>133</sup>.

Para se chegar até aí, observou-se uma estruturação dos partidos políticos, insatisfeitos com o regime militar. Além disso, no final da década de 1970, os partidos políticos se estruturavam e o MDB, partido de oposição ao governo, adquiria, pouco a pouco, um espaço de oposição legítima. Em 1978, o debate sobre a reforma partidária mobilizava a elite política<sup>134</sup>. Com a edição da Lei 6767/1979, ARENA e MDB foram extintos como organizações e tiveram 180 dias para se registrarem como novos partidos, respeitando as novas regras.<sup>135</sup>

É importante ressaltar que a ausência do pluripartidarismo é uma expressão do totalitarismo, que, com a assunção ao poder de um determinado partido, impõe a fonte da ideologia oficial e o centro de direção da vida política. Ainda, no conceito de Paulo Otero, a ausência do pluripartidarismo cria uma simbiose entre o Estado e Partido<sup>136</sup>. Desse modo, observa-se um caminho para a redemocratização quando se cria a abertura para novos registros de partidos políticos.

No ano seguinte, o chefe do executivo, General João Batista Oliveira de Figueiredo, pressionado por diversos seguimentos sociais, editou a Lei nº 6.683/79, com a finalidade de anistiar os presos e perseguidos políticos. O fundamento para o ato consubstanciava no artigo 57, item VI, combinado com o parágrafo 2º do artigo 51 da Constituição Federal<sup>137</sup> vigente,

<sup>133</sup> CLARK G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, P. S. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Rev. Faculdade de Direito da UFMG*, nº 7, 2007, pp. 677-700.

<sup>134</sup> NICOLAU, J. *Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 153.

<sup>135</sup> Art. 2º Ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei. Parágrafo único - Nos casos deste artigo, o Tribunal Superior Eleitoral, de ofício, cancelará os respectivos registros.

<sup>136</sup> OTERO, Paulo. *A democracia Totalitária: Do estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Cascais: Princípia, 2015, pp. 24-25.

<sup>137</sup> Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: (...) VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional. Art. 51. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal. (...)§ 2º Se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias.

previu a concessão de anistia a todos que cometeram crimes políticos ou conexos aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, bem como aos servidores da administração pública, de fundações vinculadas ao poder público, aos poderes Legislativo, Judiciário e aos militares, punidos com fundamento em Atos Institucionais e complementares<sup>138</sup>.

É importante frisar que essa anistia abrange também os que cometeram crimes em serviço do Estado, e contemplou os autores de crimes praticados com abuso do poder durante a Ditadura.

Desse modo, o cenário político apresentava maior abertura, já que dentre as agremiações partidárias que obtiveram o registro definitivos, quatro partidos tinham no seu quadro de fundadores políticos que, em algum momento da ditadura militar, tiveram seus direitos cassados ou que haviam voltado do exílio<sup>139</sup>.

Com a nova legislação, cinco partidos puderam concorrer às eleições de 1982, são eles: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT).

O cenário político apresentava maior abertura, já que, dentre as agremiações partidárias que obtiveram o registro definitivos, quatro partidos tinham, no seu quadro de fundadores, políticos que, em algum momento da ditadura militar, tiveram seus direitos cassados ou que haviam retornado do exílio<sup>140</sup>.

Nas eleições de 1982, ocorridas em 15 de novembro, foram eleitos simultaneamente os representantes para os cargos de governador, senador, deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador. Essas eleições ocorrem por voto direto nos termos da Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980. O retorno do pluripartidarismo e ampliação das eleições diretas para vários cargos anunciavam proximidade do fim do regime militar.

De outro lado, a implantação do pluripartidarismo, que se consolida com a Constituição da República de 1988 e as coligações entre os partidos políticos, de certa forma voláteis, poderia gerar um presidencialismo mitigado<sup>141</sup>. Com raras exceções, os partidos políticos brasileiros foram criados com uma base volátil e, principalmente até a Emenda Constitucional 97/2017,

<sup>138</sup> CLARK G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, P. S. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Rev. Faculdade de Direito da UFMG*, nº 7, 2007, pp. 677-700.

<sup>139</sup> AMORIM, P. H. *Partidos e Políticos*. Rio de Janeiro: JB, 1982.

<sup>140</sup> AMORIM, P. H. *Partidos e Políticos*. Rio de Janeiro: JB, 1982.

<sup>141</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 180.

muitos partidos, principalmente os com ideologia de centro e com pouca expressão nacional, tornavam-se verdadeiros partidos de aluguel.

Essa emenda constitucional tentou estabelecer maior rigidez na criação de partidos político e na distribuição de financiamento público, no entanto, mesmo após sua aprovação, 31 partidos estavam registrados no TSE em 2023.

Nos anos de 1983 e 1984, o movimento “Diretas Já” ganhava força com campanhas, passeatas e manifestações de apoio à Proposta de Emenda Constitucional n.º 5 de 1983, que buscava instituir a votação direta para presidente da República. A emenda foi rejeitada, mas os impactos políticos foram definitivos para a consolidação do processo de redemocratização no Brasil

Com o apoio da maioria no Congresso e com a onda de simpatia a seu favor mesmo entre adversários, o político civil Tancredo Neves, do PMDB, teria apoio suficiente para a aprovação de suas primeiras propostas e da emenda constitucional que propunha em sua campanha: e fazer do próximo Congresso, a ser eleito em 1986, a Assembleia Nacional Constituinte, por ele defendida ao longo de toda a campanha presidencial. Em 15 de janeiro de 1985, com o apoio da oposição, Tancredo Neves foi eleito, por votação indireta, à presidência da República<sup>142</sup>.

Apesar de eleito, Tancredo Neves, devido a problemas de saúde, não exerceu o cargo. O vice-presidente eleito tomou posse e exerceu o cargo de presidente interino até 21 de abril de 1985, quando, com o falecimento do presidente eleito Tancredo Neves, Sarney assume definitivamente o cargo de presidente da república e conduz o governo que culminaria na nova constituinte que resultaria na Constituição da República de 1988. A chamada Constituição cidadã nasce. fruto de discussões dos grupos mais diversos e prevê garantias de acesso aos grupos de oposição e maior tolerância do Estado<sup>143</sup>.

Com o aumento das eleições diretas, a padronização dos mandatos e regularidade temporal das eleições, havia necessidade de maior estruturação nas organizações das eleições. Antes da constituinte, no entanto, uma grande alteração legislativa eleitoral permite o alistamento dos eleitores analfabetos. A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, determina que a lei disporá sobre o alistamento e voto dos analfabetos.

---

<sup>142</sup> RIBEIRO, J. A. *Tancredo Neves - A noite do destino*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015.

<sup>143</sup> É importante destacar que a tolerância da oposição pelo Estado é necessária, mas não deve ser integral. A tolerância exagerada do Estado no Brasil pode ser percebida na fragilidade da norma constitucional que, até o início do ano de 2023, foi alvo de 128 emendas à Constituição em pouco mais de três décadas.

Assim, a lei regulamentadora aprovada foi a nº 7.332, de 1º de julho de 1985<sup>144</sup>. A Lei 7.332 estabeleceu as normas para as eleições municipais daquele ano e concedeu aos analfabetos, pela primeira vez no Brasil República, o direito ao voto.

Seja pelo pouco tempo para o cadastramento, seja pela falta de acesso ou mesmo pelo desinteresse, o eleitorado para as eleições de 15 de novembro de 1985 aumentou em apenas 0,3%, ou seja, obteve apenas 65 mil novas inscrições<sup>145</sup>. Esse número, porém, seria ampliado em grande escala pela informatização da Justiça Eleitoral e pelo novo cadastramento de eleitores, o que ocorreria nos próximos anos.

Desse modo, para garantir o sufrágio universal secreto em um país com dimensões continentais e cujo eleitorado apresentava constante crescimento, fez-se necessário um novo planejamento. Assim, devido à complexidade cada vez maior do pleito, a execução e apuração das eleições exigiam um sistema com certa automatização.

Um obstáculo a se enfrentar para a estruturação de eleições nas dimensões das brasileiras é organizar, de maneira segura, o acesso ao voto. Seja pelo histórico de fraudes, pressões por poder econômico, político ou mesmo físico, ou até mesmo pela falta de condições logísticas de acesso ao local de votação, a organização das eleições deveria ser estruturada de modo a permitir o exercício do voto de modo a garantir o sufrágio com seus princípios (livres, direto, universal, igual e periódico).

Desde 1978, tentativas isoladas de tribunais regionais eleitorais buscavam soluções informatizadas para mecanização do processo eleitoral. Mas, em 1983, o estado do Rio Grande do Sul desenvolveu um projeto piloso para a informatização do cadastro de eleitores.

Com sucesso, a ideia do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) foi expandida para todo o Brasil a partir da ação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 1985. O recadastramento de eleitores foi o primeiro passo para automatização das outras fases do processo eleitoral, as quais visavam exterminar as práticas fraudulentas historicamente conhecidas.

A partir do novo cadastro, cada eleitor possuía um número único de inscrição e um novo modelo de título. Esse modelo de cadastramento, tendo abrangência nacional, possibilitava

---

<sup>144</sup> Art 18 - O alistamento eleitoral passa a ser feito dispensando-se a formalidade de o próprio alistando datar o respectivo requerimento e, quando este não souber assinar o nome, aporá a impressão digital de seu polegar direito no requerimento e na folha de votação. Parágrafo único. O mesmo sistema será utilizado no dia da votação para o eleitor que não souber assinar o nome. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1980-1988/L7332.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7332.htm). Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>145</sup> NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 69.

batimentos e validação de títulos para verificação de duplicidade de inscrições, ainda que em estados da federação diferentes.

O recadastramento eleitoral que havia sido concretizado em 1986 legou à Justiça Eleitoral e, por consequência, ao país, um cadastro de eleitorado superior a 70 milhões de cidadãos. A partir dessa data, a continuidade das ações para modernização da Justiça Eleitoral, utilizando os meios e recursos da informática, passou a constituir prática usual no âmbito da Justiça Eleitoral<sup>146</sup>.

Em 1994 outro passo na informatização da Justiça Eleitoral foi implementada: a totalização concentrada. As eleições daquele ano elegeram deputados federais, estaduais, senadores, governadores e presidente da República. Apesar de a apuração ser realizada manualmente, na ocasião, nas juntas apuradoras, com contagem humana e mapeamento dos votos, a totalização e a divulgação foram informatizadas.

Os tribunais regionais eleitorais recebiam documentos dos mapas de apuração da junta eleitoral, e, sob orientação de técnicos do Tribunal Superior Eleitoral, os resultados foram digitados, organizados e transmitidos por sistema informatizado. Esse processo envolveu 10.162 pessoas ligadas à Justiça Eleitoral, entre membro dos Tribunais, juízes, servidores e 2.045.442 colaboradores – entre mesários, escrutinadores e pessoal de apoio logístico<sup>147</sup>.

Com todo o recurso humano e com o parque computacional disponível à Justiça Eleitoral, obteve-se o sucesso esperado na divulgação dos resultados das eleições gerais de 1994.

Foram instalados 1570 pontos de transmissão distribuídos nas 27 unidades da federação para realizar a transferência dos dados aos TSE, que divulgava o resultado e computava os votos para presidente da República. Já a totalização dos demais cargos, com abrangência estadual, cabia ao próprio Tribunal Regional Eleitoral a totalização e divulgação imediata do resultado. A transmissão e divulgação ocorria a cada 30 minutos no primeiro turno e a cada 15 minutos no segundo turno, o que tornou mais ágil e organizada a fase de apuração.

O avanço da informatização da transmissão e divulgação das eleições seria mais bem comemorado se não tivesse sido, naquele ano, deflagrada a batalha jurídica para a anulação das eleições proporcionais do estado do Rio de Janeiro, sob argumento de fraudes no processo de votação.

---

<sup>146</sup> CAMARÃO, P. C. B. *O Voto Informatizado: legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa das Artes, 1997, pp. 46-47.

<sup>147</sup> CAMARÃO, P. C. B. *O Voto Informatizado: legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa das Artes, 1997, p. 152.

## PARTE 2

### 3 Democracia e ruptura: a efervescência do cenário político brasileiro

A modernização do processo de votação, e conseqüentemente, de apuração, com fidelidade e rapidez quando do resultado das eleições, serviu para sedimentar, perante os partidos políticos, os candidatos; por outro lado, aumentou a credibilidade da Justiça Eleitoral perante o eleitorado<sup>148</sup>.

Novos parâmetros legais passam a existir e o código eleitoral publicado antes da redemocratização — e bem antes de novos procedimentos tecnológicos — passa a ser modificado por novas leis de forma sistemática. Resoluções reguladoras do Tribunal Superior Eleitoral e decisões do STF passam também fazer um papel de inovação legislativa, e, muitas vezes, ultrapassando sua esfera da competência, o Poder Judiciário preenche lacunas que se contradizem graças à norma, por vezes, ultrapassada.

Exemplifica-se:

O Projeto de Lei nº PL 5735/2013, que culminou na publicação da Lei nº 13.165/2015, alterou o prazo para a propaganda eleitoral e o registro de candidaturas, que foi diminuído para quarenta e cinco dias. A justificativa para a apresentação do projeto de lei original, que sofreu dezenas de emendas, era a possibilidade de uma maior participação popular. Ora, o contexto político à época, com a proibição de financiamento de campanha por pessoas jurídicas e maiores restrições ao financiamento público, implicava na necessidade de campanhas mais baratas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650 / DF, antes da publicação da Lei 13.165/2015, proibiu o financiamento de campanha por pessoas jurídicas. Com maiores restrições de financiamento de campanha, os próprios legisladores – concorrentes reiterados nas disputas eleitorais – optaram, em promulgação de lei, por diminuir o prazo de campanha, e assim, diminuir custos financeiros<sup>149</sup>.

Ressalta-se que custos financeiros foram diminuídos, mas o custo democrático não. O acesso do eleitor a um tempo menor de campanha privilegia aqueles que já são conhecidos e que podem alcançar, em menos tempo, maior parte da população. Não é possível mensurar

---

<sup>148</sup> CAMARÃO, P. C. B. *O Voto Informatizado: legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa das Artes, 1997, p. 26.

<sup>149</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em 18 agosto de 2018.

exatamente o quanto essa norma influenciou nas eleições seguintes, mas pode-se depreender que tal reforma legislativa beneficiou os próprios legisladores, que também são futuros candidatos, em detrimento da finalidade democrática.

Outras reformas impactaram diretamente no processo eleitoral, como a Emenda Constitucional de 2017 e a Lei 14.208/2021, que modificam também o cálculo para cadeiras proporcionais no sistema de lista aberta<sup>150</sup>. Essas reformas foram motivadas pelo contexto político, pelas limitações de recursos a partidos e pelas eleições de celebridades<sup>151</sup>, que ocupariam lugares de políticos tradicionais.

Ainda nesse contexto, a Justiça Eleitoral gozava de grande credibilidade, porque, seja por resoluções, seja por decisões, as normas eleitorais eram aplicadas dentro da constitucionalidade. Aliado a tudo isso, havia grande confiança no processo eletrônico de votação, que extinguiu as fraudes na apuração ou dentro das urnas<sup>152</sup>.

Essa credibilidade começa a ruir a partir de 2014, havendo sistemáticos questionamentos ao processo eletrônico já consolidado. Dessa forma, neste capítulo tratar-se-á dos principais fatos históricos que exemplificam a ruptura democrática no cenário político atual e que demonstram a importância da defesa do direito ao voto secreto, seguro e plural para manutenção da ordem democrática existente no Brasil.

---

<sup>150</sup> FISCH, A., MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados*, v. 36, n° 106, 2022, pp. 33–53.

<sup>151</sup> Francisco Everardo Tiririca Oliveira Silva, conhecido como palhaço Tiririca, era uma figura conhecida do grande pública e fazia sucesso na televisão em programas de entretenimento. Foi eleito, em sua primeira disputa, com grande quantidade de votos, que superava em 5 vezes o quociente partidário e, assim, ajudou outros candidatos a se elegerem pelo seu partido político.

<sup>152</sup> <sup>152</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

### 3.1 Análise crítica do processo de anulação das eleições proporcionais no Rio de Janeiro

As eleições de 1994 elegeram, além do presidente e vice-presidente da República do Brasil, os governadores e vice-governadores, deputados e estaduais e federais de cada estado da Federação. Naquela época, o voto era manual, porém a transmissão e a divulgação já haviam sido automatizadas.

Nos meses que antecederam as eleições, um esquema de compra de votos era investigado no estado do Rio de Janeiro e tinha relação com o crime organizado. A prisão do bicheiro Castor de Andrade<sup>153</sup>, em 1994, foi um dos fatos mais marcantes da época naquele estado. O motivo da prisão foi uma investigação da Polícia Federal sobre uma suspeita de corrupção policial, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas.

Castor foi preso em sua casa, em um condomínio no bairro do Grajaú, em uma ação que envolveu mais de 500 homens da Polícia Federal, com apoio da Polícia Militar e do Exército. Na ocasião, foram apreendidos vários documentos, carros de luxo, armas e dinheiro em espécie. As notícias da época destacavam a influência do bicheiro no Rio de Janeiro, principalmente na área de escolas de samba e do futebol. Havia também muitas especulações sobre a origem do patrimônio de Castor de Andrade e sobre outros possíveis envolvidos no esquema de corrupção e de compra votos<sup>154</sup>.

A prisão de Castor de Andrade teve grande repercussão na mídia nacional e internacional e acabou colocando em evidência a grave crise de segurança pública e de manipulação compra de votos e alterações de cédulas de votação no estado do Rio de Janeiro.

O que era para ser uma operação policial evidenciou irregularidades no processo eleitoral, que era frágil em três momentos: na própria captação ilícita do sufrágio com compra

---

<sup>153</sup> “Ele foi o mais poderoso e conhecido bicheiro do Brasil. O território de Castor de Andrade compreendia grande parte da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Filho de bicheiro, era Advogado e presidiu o Bangu Futebol Clube e a escola de samba Mocidade Independente de Padre Miguel, uma das mais importantes. Foi o articulador da "cúpula", cuja face legal é a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro. Faleceu em 1997, com 70 anos de idade. Foi preso e solto várias vezes. Sua casa, no subúrbio do Rio, chamada de "fortaleza", foi invadida em uma operação policial em 1994. As folhas de pagamento de políticos foram tornadas públicas. Ficou foragido até ser preso, disfarçado em outra cidade. Após sua morte, seu filho Paulo Andrade ficou com o jogo do bicho e seu genro, Fernando Ignacio, ficou com o controle da rede de caça-níqueis e vídeo-pôquer. Paulo foi assassinado e seu genro vem tentando controlar sua herança em uma disputa feroz. Um ex-Chefe de Polícia do Rio está atualmente preso acusado de ter beneficiado o seu esquema”. Cfr. MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista De Sociologia E Política*, 19(40), 2011, pp. 13–25. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>.

<sup>154</sup> MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista De Sociologia E Política*, 19(40), 2011, pp. 13–25. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>.

de votos, na adulteração de cédulas dentro da seção eleitoral – há relatos de eleitores que recebiam cédulas preenchidas para votar, e na alteração dos chamados boletins de apuração. Este último momento acontecia com os escrutinadores de alteração; de forma sorrateira, alteravam-se os números de contagem de votos e preenchiam-se os votos brancos com números de outros candidatos. Esse esquema foi amplamente divulgado nos jornais e em outras mídias da época.

Judicializada a questão e comprovada a nulidade de 50% dos votos na eleição proporcional, novas eleições seriam chamadas naquele estado.

Sob o argumento de que o índice dos votos em branco, dos votos nulos e das abstenções nas eleições proporcionais diferiam do esperado, e a constatação real de adulteração de diversas urnas, com mais votos nas urnas do que eleitores cadastradas, foi comprovada a fragilidade daquela eleição.

A decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro<sup>155</sup> anulou as eleições para o pleito proporcional com a argumentação de que essas inconsistências de votos tornavam evidente a fraude, ainda que não fosse possível precisar o número exato de votos atingidos.

Transcrevo:

[...] [Presas] pelos próprios juízes eleitorais quando, ao terminar os trabalhos [de votação], no dia da eleição, simplesmente contavam quantos [eleitores] não compareceram, arrancavam o comprovante e votavam no lugar deles. Por isso, um índice absurdo de comparecimento. E, mais, foi constatado que fraude não era só na votação. Daí anulação *de officio*, até momento, de cerca de 100 urnas, correspondendo mais de 30 mil votos detectados num exame primário – um simples exame de se verificar a mesma caligrafia nas cédulas feito pelo próprio Juiz da Junta. Chamado voto 'carreirinha', voto 'formiguinha' etc, mas que significa que houve fraude, porque a letra, preenchendo 60, 70 votos, era igual.

Verifiquei, também, candidatos que tiveram quase que votação integral da seção. Por exemplo, Duque de Caxias, na 79ª Zona Eleitoral, onde há um candidato que obteve 11.212 votos somente nela. Terrível, porque tive oportunidade de verificar votação desse candidato, seção por seção. Esse candidato teve, em poucas seções, essa votação extraordinária; 250, 300 votos por seção e, depois, um ou dois votos em outras seções do mesmo município.

Evidente que houve fraude. Não se sabe se na colocação do voto na urna, durante votação, isto é, se a urna já veio cheia ou se posteriormente. Mas é evidente que houve fraude.

(...)

Portanto, não temos como dizer que este pleito proporcional não foi imoral. Foi imoral, ilegal, porque a fraude atingiu proporções gigantescas, que não podemos mensurar, mas podemos ver com toda precisão. Não podemos dizer quantos votos

---

<sup>155</sup> Voto do juiz Paulo Cesar Salomão, membro do TRE-RJ, citado em sessão de julgamento do Tribunal Superior Eleitoral, Acórdão n. 2.369. Publicado no Diário de Justiça da União, em 19 abr. 1996.

foram obtidos pela fraude, mas podemos avistá-la, podemos concluir que atingiu a muito mais de 50%.<sup>156</sup>

Assim, novas eleições foram realizadas no mesmo ano de 1994. Muitos candidatos que haviam obtido expressiva votação no primeiro pleito não se elegeram dessa segunda vez, e nova batalha judicial se arrastou até o ano de 1996, quando o Tribunal Superior Eleitoral reverteu a decisão do TRE/RJ e determinou a diplomação dos candidatos eleitos no primeiro escrutínio, por entender que sem a mensuração exata da fraude, a anulação da eleição feria os direitos líquido e certo dos candidatos eleitos no primeiro pleito.

Observou-se que, comprovada ou não a fraude, o sistema de votação precisava de mudanças. Um histórico de denúncias de fraudes se agravava, e por outro lado, essa possibilidade era aceita como uma marca histórica e expunha de modo irreparável a Justiça Eleitoral, que deveria ser o órgão de imparcialidade e, de forma administrativa, deveria organizar uma eleição com respeito aos princípios constitucionais. Algo precisava mudar.

---

<sup>156</sup> Voto do juiz Paulo Cesar Salomão, membro do TRE-RJ, citado em sessão de julgamento do Tribunal Superior Eleitoral, Acórdão n. 2.369. Publicado no Diário de Justiça da União, em 19 abr. 1996.

### 3.2. Parâmetros para o voto informatizado

Carlos Mario da Silva Velloso foi eleito presidente do Tribunal Superior Eleitoral em 1994 e empenhou-se para garantir a implementação do sistema eletrônico de votação, com o objetivo de diminuir a ocorrência de fraudes eleitorais<sup>157</sup>. Para ele, “nenhum País se tornou economicamente forte sem instituições políticas sérias e respeitáveis”<sup>158</sup>. Na ocasião, conclamou a sociedade brasileira a refletir sobre cinco temas:

- a) Informatização do voto;
- b) A elaboração de uma lei eleitoral que disciplinasse todas as eleições, com a atualização da matéria constante do código eleitoral;
- c) Reforma partidária para fortalecer os partidos e evitar partidos de aluguel;
- d) Voto distrital misto;
- e) A questão do financiamento das campanhas político partidárias.

Os três pontos finais foram alvos de várias reformas e debates eleitorais. Não há absolutamente consenso algum sobre novas reformas. A década de 1990, por sua vez, tratou de avançar em passos largos no quesito de informatização do voto e da lei eleitoral.

Diante do histórico de fraudes, e ainda sob o processo de apuração de fraudes das eleições proporcionais no Rio de Janeiro, o objetivo da informatização deveria eliminar, e não apenas diminuir, a possibilidade de fraude na votação. Segundo Velloso, “era preciso tirar a mão humana da apuração das cédulas. Aquele engajamento na revolução dos computadores era absolutamente necessário”<sup>159</sup>.

A evolução tecnológica passou por várias etapas. Um dos questionamentos em relação à nova máquina de votar seria a acessibilidade para os eleitores, notadamente os de baixa escolaridade. A Justiça Eleitoral precisava responder a esses questionamentos, e vários testes de eleições eletrônicas realizados pelos tribunais regionais eleitorais foram realizados, como na eleição extemporânea no município de Matipó/MG e nos plebiscitos e emancipação no estado do Rio Grande do Sul.

<sup>157</sup> FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; NUNEZ, Izabel Saenger. História Oral do Supremo [1988-2013]: Carlos Velloso. Vol. 7. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

<sup>158</sup> CAMARÃO, P. C. B. *O Voto Informatizado: legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa das Artes, 1997, p. 29.

<sup>159</sup> FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; NUNEZ, Izabel Saenger. História Oral do Supremo [1988-2013]: Carlos Velloso. Vol. 7. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 78.

Em meados de 1996, em testes realizados na cidade Curitiba, seis urnas apresentaram problemas na simulação no momento da impressão do voto, possibilidade estudada naquela ocasião, o que denotou não ser a impressão do voto melhor alternativa, uma vez que a grande possibilidade de falha na impressão poderia ocasionar quebra de sigilo de algum eleitor.

A transparência na divulgação dos passos para a informatização do voto, e ostensivas ações para dar amplo conhecimento da nova urna à população, como campanhas educativas, divulgação em programas de rádio e TV e abertura de urnas de teste para simulação do voto pelos eleitores, aproximavam a população da nova era do processo eleitoral<sup>160</sup>. A urna eletrônica teria inclusive minimizado o fenômeno dos votos nulos dos eleitores de baixa escolaridade, uma vez que a interface da urna eletrônica era mais amigável e de melhor compreensão do que a do voto em cédula de papel<sup>161</sup>.

Além de melhoria de acesso aos analfabetos, a urna eletrônica trouxe autonomia às pessoas de baixa visão. Uma parcela do povo que enfrentara históricas dificuldades para o voto, os cegos, poderiam votar, já que a urna apresentava teclado similar ao do telefone, além de teclas e braile. Mais tarde, em 2002, foi implementado o sistema de áudio, pelo qual, auxiliada por fones de ouvido, a pessoa cega poderia conferir o seu voto<sup>162</sup>.

Em 2002, foram criados dois procedimentos de alta relevância. O primeiro, foi a votação paralela; e a segunda, a implementação gradativa do voto impresso.

Com o fito de aumentar a auditoria para comprovação da segurança dos equipamentos e sistema de eleição, a votação paralela consiste em um sorteio, na véspera das eleições, de urnas já preparadas para o voto que são auditadas no momento da votação. As urnas eletrônicas sorteadas são substituídas por urnas de contingência para votação regular, e as originais são levadas para um ambiente controlado para ser realizada uma auditoria. Nesse sistema, os votos são compostos em cédulas de papel por uma comissão, sendo abertos e digitados em um computador. São digitados os mesmos votos na urna eletrônica. Todo esse procedimento é público, ou seja, acessível a todos os cidadãos<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto Eletrônico - 20 anos da urna eletrônica*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016, pp. 62-63.

<sup>161</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto Eletrônico - 20 anos da urna eletrônica*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016, p. 64.

<sup>162</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto Eletrônico - 20 anos da urna eletrônica*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016, p. 67.

<sup>163</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

Ao final, os votos totalizados na urna eletrônica são confrontados com os apurados no computador. Esse processo existe até o presente, contando ainda com alguns aperfeiçoamentos.

O objetivo da segurança da informação nesse processo é proteger os dados de resultado de forma adequada. Para isso, é necessário preservar três aspectos críticos da informação: a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade<sup>164</sup>.

A segunda inovação de relevância daquele ano foi a Lei 14.408/2002, que determinava que TSE definiria as regras de implantação progressiva do sistema de impressão do voto, inclusive para as eleições daquele mesmo ano, obedecidas suas possibilidades orçamentárias. Foram utilizados módulos impressores externos no Distrito Federal, no Estado do Sergipe em algumas cidades próximas às capitais de cada estado. No total, 150 municípios e 19.373 seções tiveram a experiência do voto impresso, o que correspondia a 6,18% do eleitorado, conforme relatório de eleição do TSE.

A experiência, no entanto, apresentou vários inconvenientes e o resultado foi:

41. Sua introdução no processo de votação nada agregou em termos de segurança ou transparência. Por outro lado, criou problemas.
42. Nas seções eleitorais com voto impresso foi:
  - a) maior o tamanho das filas;
  - (b) maior o número de votos nulos e brancos;
  - (c) maior o percentual de urnas com votação por cédula – com todo o risco decorrente desse procedimento;
  - (d) maior o percentual de urnas que apresentaram defeito, além das falhas verificadas apenas no módulo impressor.
43. Houve incidência de casos de enredamento de papel, possivelmente devido a umidade e dificuldades de manutenção do módulo impressor, seu armazenamento em espaços que já eram poucos para acomodar as urnas, quantidade adicional de lacres, que é grande, além de outros pertinentes ao custo do transporte.
44. No Rio de Janeiro, por exemplo, observou-se que cerca de 60% dos eleitores não examinaram o espelho do voto na impressora, o que sugere sua desnecessidade.
45. Na Bahia, por problemas de imperícia, o eleitor não conseguia finalizar sua votação, sendo-lhe então facultado votar em cédula de papel, na urna de lona.
46. Na análise feita na reunião conjunta do Colégio de Presidentes e do Colégio de Corregedores da Justiça Eleitoral, realizada em Florianópolis/SC, em 28 e 29 de novembro do ano passado, concluiu-se ser imperativa a eliminação do voto impresso no processo de votação.
47. Em seu lugar, com vantagens inquestionáveis sobre o modelo do voto impresso, dever-se-á introduzir o registro eletrônico do voto (cédula eletrônica), que espelha a composição do voto do eleitor, sem identificá-lo, e pode ser recuperado e impresso para atender a eventual pedido de verificação ou auditoria<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> GOUVEIA. L.B. *Gestão da segurança da informação*. V. 1.1. 2016. Disponível em: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5954/1/securv1\\_1\\_mar2016.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5954/1/securv1_1_mar2016.pdf). Acesso em 31 de maio 2023.

<sup>165</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.503, de 2003*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.

Segundo Janino, “a urna registrava o voto com toda a exatidão, confiabilidade e integridade que a tecnologia digital proporcionava, enquanto o componente eletromecânico vacilava”<sup>166</sup>.

Houve a experiência do voto impresso e da apresentação do modelo do Registro Digital do Voto (RDV), que empregava uma mídia digital para gravar a cédula, nos mesmos moldes da impressão. O RDV trata-se de um arquivo separado, assinado digitalmente tanto pela Justiça Eleitoral quanto pelos órgãos fiscalizadores e tem a função de permitir a recontagem dos votos. Apesar de não conceder ao eleitor a conferência do seu voto na hora da votação, o RDV garante a fiscalização no pós eleição.

Diante dessa experiência, foi apresentado o projeto de Lei nº 1503/2003, que deu origem à Lei 10.740/2003 e que extingue o voto impresso. O argumento do relator da proposta, na exposição de motivos, cita a diminuição dos custos do processo eleitoral e a eliminação dos problemas técnicos gerados pelo módulo impressor, além de o dispositivo legal evitar que, em caso de discordância do voto, a votação manual seja uma solução pontual e uma possível abertura para os antigos métodos de manipulação e fraude dos votos<sup>167</sup>.

Paralelo ao processo de informatização do sistema eleitoral brasileiro, juristas, cientistas políticos e técnicos em informática se reuniram para estudar, debater e consolidar propostas de aperfeiçoamento da legislação eleitoral.

Desse estudo, duas grandes leis surgiram: a Lei 9.096/95, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, e a Lei 9.504/97, ou Lei das Eleições. Novas normas e novo conceito tecnológico aumentariam a credibilidade da Justiça Eleitoral e do processo de votação, que avançaria por uma década, até 2014, com início dos ataques sistemáticos ao processo eletrônico de votação, a fim de deslegitimar o processo eleitoral e a própria da Justiça Eleitoral.

---

<sup>166</sup> JANINO, G. D. *O quinto Ninja*. São Paulo: Vidaria, 2021, p. 128.

<sup>167</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

### 3.4 O papel da Justiça Eleitoral no Brasil na organização das eleições

Robert Dahl afirma que o voto é fundamental na participação igualitária e efetiva de cada cidadão nas tomadas de decisão<sup>168</sup>. Num sistema democrático, todos devem ter a oportunidade de promover questionamentos, dar sugestões, apresentar justificativas e indicar assuntos que poderão ser discutidos na agenda política. Para tanto, o voto se faz necessário.

O sufrágio legitima democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece a organização dos poderes e marca o ritmo da vida política de um país. O voto, instrumento fundamental do princípio democrático, deve ter como resultado a vontade do eleitor<sup>169</sup>.

Dessa forma, o voto propicia que o poder estatal esteja legitimado pelo povo. isopor essa razão, a vontade popular deve ser sempre renovada, daí a importância de mecanismos de sucessão rotineira, como as eleições periódicas. É através do voto que a vontade política se converte uma posição de poder e domínio<sup>170</sup>.

Segundo Soriano<sup>171</sup>, o voto é o momento central de qualquer processo eleitoral e portanto, sua emissão deve ser objeto de meticulosa regulamentação. Para a autora, a legislação eleitoral tem a função de garantir que o voto seja, de fato livre, e as normas podem evitar que no processo eleitoral seja acometido de erros ou fraudes.

De certo, as disputas eleitorais não são plenamente equilibradas. Até pela sua natureza, qualquer fator externo às propostas pode ser decisivo na escolha de um determinado candidato ou partido pelos eleitores. Características particulares ou pessoais, poder econômico e poder político que possam alcançar maior número de eleitores influenciam a decisão popular na hora do voto<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 41.

<sup>169</sup> CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 301.

<sup>170</sup> CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 329.

<sup>171</sup> SORIANO, Maria Vicentina Garcia. *Elementos de derecho electoral*. Valencia: Tirando lo Blanch, 1999, p. 111.

<sup>172</sup> CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional*. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/13779-1442-5-30.pdf>.

Quando esses fatores superam o aceitável da competição do processo eleitoral, caracteriza-se abuso de poder político ou econômico, podendo ser apreciado pelo judiciário eleitoral com o fito de impedir as práticas de neocoronelismo<sup>173</sup>.

O órgão de controle desses abusos, no Brasil, são os tribunais eleitorais, seja em nível municipal, com as zonas eleitorais, seja em nível estadual, com os tribunais regionais, ou, ainda, em nível nacional, com o Tribunal Superior Eleitoral.

A ideia de Justiça Eleitoral autônoma para independência nas eleições e que garante a não interferência de interesses dos poderes que estejam na disputa não é inédita. No início do século XIX, Silvestre Pinheiro Ferreira, de forma inovadora, pensou em um Poder Eleitoral. Para ele, a função de um poder eleitoral seria eleger e nomear para cargos civis e políticos e designar os cidadãos que fazem serviços nacionais, dentro de um arcabouço normativo<sup>174</sup>.

Apesar de um quarto poder não ter sido implementado nos Estados Modernos, o pensamento da Poder Eleitoral autônomo surge para enfrentar o desafio de, com o voto universal, satisfazer a todos os cidadãos. Ora, nenhum dos pretendentes às chamadas recompensas, que poderíamos associar aos mandatos eletivos, estariam em posições mais ou menos vantajosas que os seus concorrentes.

Silvestre Pinheiro Ferreira entendia que todos que estavam além dos empregos de competência dos poderes legislativos e executivo, e dos poderes judicial, conservador e eleitoral estariam sob o crivo processual de eleição nacional do Poder Eleitoral. O autor ressalva, ainda, que mesmo em casos de nomeações definitivas, como em cargos do Poder Executivo, as eleições teriam a função de apresentar os candidatos aptos à nomeação dos chefes<sup>175</sup>. Seria uma seleção prévia.

Interessante ressaltar que o autor mescla a ideia de capacidade eleitoral com o voto universal. Ele divide os eleitores em dois graus: o primeiro com pouquíssimos requisitos, como estar emancipado ou naturalizado; já para os eleitores definitivos, ou de segundo grau, haveria

---

<sup>173</sup> Sobre o termo neocoronelismo, vide: CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste?. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 3, nº 2, 2011, pp. 193-206. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>.

<sup>174</sup> FERREIRA, S. P. *Manual do Cidadão em um Governo Representativo*. Tomo I. Paris: Rey et Gravier, 1834, p. 112.

<sup>175</sup> FERREIRA, S. P. *Manual do Cidadão em um Governo Representativo*. Tomo I. Paris: Rey et Gravier, 1834, p. 116.

requisitos mais complexos para que apenas aqueles que tivessem capacidade de conhecer quais são as qualidades requeridas para o emprego das pessoas que os possuem<sup>176</sup>.

Assim, o Poder Eleitoral idealizado por Silvestre Pinheiro Ferreira e a Justiça Eleitoral, resguardadas as devidas condições temporais, busca dar voz ao povo com igualdade de condições. A Justiça Eleitoral brasileira nasce, portanto, com um uma grande função: desvincular a organização das eleições dos poderes legislativo e executivo. A autonomia que lhe é conferida, por estar vinculada ao Poder Judiciário, possibilitará evoluções no processo, ainda em contexto de ameaça democrática.

O controle judicial, no entanto, deve ser exercido, como já mencionado, especificamente no caso de abuso, porque, a judicialização do processo eleitoral pode burocratizar a competição política e deslocar o eixo central do processo democrático para longe da vontade do eleitor. Esse ponto é amplamente discutido pelos eleitoralistas e constitucionalistas contemporâneos<sup>177</sup>. A exemplo disso, para Carlos Blanco de Moraes<sup>178</sup>, a jurisprudência ativista do Supremo Tribunal Federal, que é o órgão máximo do judiciário brasileiro, criou materialmente um controle preventivo da constitucionalidade dos processos de emenda constitucionais.

Conforme Luís de Sousa e Susana Coroado, as instituições democráticas limitam algumas condutas sociais e estimulam outras através de normas legais ou formais e de expectativas padronizadas em relação ao exercício de funções representativas e governativas. Tudo isso com a finalidade assegurar que a democracia cumpra a sua missão.<sup>179</sup>

Diferente da tão discutida judicialização da Justiça brasileira, pausa, neste trabalho, o olhar os arranjos e subterfúgios que buscam moldar ou diminuir a participação do povo, nomeadamente quanto ao sufrágio, para que o processo eleitoral cumpra o papel de servir às vontades de grupos oligárquicos no poder.

Como Levitsky e Ziblatt afirmam, as instituições se tornam armas políticas dos autocratas eleitos para subverterem a democracia e as reformas legislativas que visam o interesse desses autocratas ou grupos oligárquicos são poderosas no cerceamento do sufrágio<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> FERREIRA, S. P. *Manual do Cidadão em um Governo Representativo*. Tomo I. Paris: Rey et Gravier, 1834, p. 118. Cfr. VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 153.

<sup>177</sup> COELHO, M. de C. *O Teto de Cristal da Democracia Brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra as mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 31.

<sup>178</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 68-69.

<sup>179</sup> SOUSA, Luís de; COROADO, Susana. *Ética e integridade na política*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel de Sousa, 2022.

<sup>180</sup> LEVITSKY, S., ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 223.

Com o fito de preservar a vontade popular e garantir os princípios constitucionais fundamentais, como soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político, qualquer proposta de lei, ou mesmo de Emenda à Constituição, se aprovada em detrimento desses princípios constitucionais, será ilegítima<sup>181</sup>. Mesmo que obtenha, antes (por plebiscito) ou depois (por referendo), a aprovação popular, ainda que a unanimidade de votos, se não houver a preservação dos princípios constitucionais, uma norma não pode ser aceita no Estado democrático.

Mesmo assim, por emendas constitucionais, leis e até resoluções do próprio Tribunal Superior Eleitoral, muito se interfere na sistemática eleitoral, e, em alguma medida, na forma como o cidadão manifesta sua vontade com o sufrágio.

Rejane Carvalho afirma que o "novo coronelismo", também chamado de neo-coronelismo, desloca-se das determinações das relações de produção arcaicas para o âmbito da ação do Estado, que incorpora em suas práticas os "elementos coronelistas": o clientelismo e o paternalismo-autoritário. Desse modo, seja por práticas de políticas públicas ou por modificações legislativas, o sufrágio integra o pêndulo democracia-autoritarismo para servir aos interesses das elites oligárquicas<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> CANOTILHO, J. J. G., MENDES, G. F., SARLET, I. *et al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: ALMEDINA, 2013.

<sup>182</sup> CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste?. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 3, nº 2, 2011, pp. 193-206. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>.

### 3.5 Impactos sociais do pedido de auditoria de votação em 2014

As eleições presidenciais de 2014 foram bastante disputadas, sobretudo no segundo turno, quando o candidato Aécio Neves obteve 48,36% dos votos válidos contra 51,64% da candidata eleita Dilma Rousseff<sup>183</sup>.

Aécio Neves, de família tradicional mineira, neto de Tancredo Neves, representava o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que elegeu o Fernando Henrique Cardoso por dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002). Já Dilma Rousseff representava o partido dos Trabalhadores e buscava a reeleição após seu primeiro mandato (2011-2014), que sucedeu dois mandatos do mesmo partido exercido por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).<sup>184</sup>

A disputa polarizada, no entanto, decorreu do contexto político que se moldava no ano de 2013. Manifestações em grandes centros de diversas cidades do Brasil ganhavam espaço a partir de um discurso autodenominado apartidário. O Movimento Passe Livre (MPL) se define como “movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada.”<sup>185</sup>. No ano de 2013, manifestações com objetivo de estabelecer tarifa zero para o transporte público, a partir de convocações de atos pelas redes sociais, ganhou adesão de novos cidadãos que protestavam para além do pedido inicial, clamando por demandas contra desigualdade, aplicação dos direitos humanos e combate à corrupção<sup>186</sup>.

Além dos novos objetivos dessas manifestações, outros agentes políticos integravam os atos, com posições mais conservadoras. Juntaram-se aos estudantes famílias de classe média, com perfil de renda mais alta<sup>187</sup>.

O clima polarizado, após grandes manifestações populares em 2013, aliado ao equilíbrio da votação presidencial, foram fatores que contribuíram para que o partido do candidato derrotado, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), propusesse medidas judiciais para

<sup>183</sup> Os resultados das eleições daquele ano estão disponíveis em: SIG Eleição - Resultados (tse.jus.br) . Acesso em: :30 de maio 2023.

<sup>184</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 8 jun. 2023.

<sup>185</sup> Para saber mais sobre o Movimento Passe Livre, há informações no sítio eletrônico do movimento. MPL. Movimento Passe Livre. Disponível em: <http://www.mpl.org.br/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>186</sup> SOUTO, L. M. A “*Constitucionalização*” da violação a garantias e direitos fundamentais no Estado de Direito: estado de exceção, questões de gênero e direitos políticos. 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação strictu sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022, p. 76.

<sup>187</sup> SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016, p. 90.

discutir o resultado das eleições. Em petição, o partido requereu uma auditoria no sistema eleitoral de 2014, sob argumento de que, nas redes sociais, houve uma somatória de denúncias e desconfiâncias por parte da população no que tange ao resultado do pleito. O partido aduziu que houve descrença na fiabilidade da apuração dos votos e uma infalibilidade da urna eletrônica porque, às 20h, no horário de Brasília, com grande parte das urnas apuradas, o resultado das eleições estaria definido, com pequena margem de diferença, e após a contagem final, com a inclusão dos votos de todos os estados<sup>188</sup>, a candidata do partido oposto ao partido peticionante teve maior votação.

A petição faz menção a uma solicitação popular com mais de 60.000 assinaturas<sup>189</sup> e, sob o argumento de “não permitir que a credibilidade do processo eleitoral seja colocada em dúvida pelo cidadão brasileiro”.

Ao final da petição, o partido solicitou:

- A – Disponibilização, a partir dos cartórios eleitorais, de cópia dos boletins de urna de todas as sessões eleitorais do país;
- B – Disponibilização, a partir dos cartórios eleitorais, dos demais documentos, impressos ou manuscritos, gerados em todas as sessões eleitorais do país;
- C – Disponibilização de cópia dos arquivos eletrônicos que compõem a memória de resultados, obtidas a partir dos dados fornecidos por cada seção eleitoral;
- D – A Disponibilização de cópia eletrônica dos logs originais e completos das urnas eletrônicas;
- E – Disponibilização, a partir da Central de Apuração e dos Tribunais Regionais Eleitorais de todo o país, de cópia dos arquivos eletrônicos contendo logs detalhados, originais e completos, correspondentes à transmissão e ao recebimento de todos os dados de apuração;
- F – Acesso das seguintes informações:
  - F1 – Acesso a todas as ordens de serviços e registros técnicos sobre manutenção e atualização do sistema em correspondência à preparação e operacionalização do 2º Turno;
  - F2 – Acesso aos programas de totalização de votos utilizados pelos Tribunais Regionais Eleitorais e por esse Egrégio Tribunal Superior Eleitoral;
  - F3 – Acesso aos programas e todos os arquivos presentes nas urnas eletrônicas, a serem obtidos diretamente das urnas utilizadas nas eleições de 2014, mediante escolha aleatória dos representantes dos partidos políticos, em todos os Estados e em pelo menos 10 (dez) cidades de cada Estado;
  - F4 – Análise pela comissão de representantes dos partidos políticos de todas as memórias das urnas acima referidas.

O parecer da Procuradora Geral Eleitoral manifestou pelo indeferimento do pedido, porque o pedido apresentado baseou-se, exclusivamente, em especulações nas redes sociais.

<sup>188</sup> O Brasil conta com 4 fusos horários e a variação entre o horário de Brasília e o estado do Acre é de 3 horas, se considerado o horário de verão à época. Para verificar os fusos oficiais do Brasil, acesse: Fusos Brasil sem HV (on.br).

<sup>189</sup> Cfr., nesse sentido a Petição para recontagem de votos. Disponível em: Recontagem de Votos e Auditoria da Eleição para Presidente 2014 | CitizenGO.

O Tribunal Superior, no Acórdão AE nº 1578-04.2014.6.00.0000/DF, mencionou que, na ocasião, representantes de 21 países e 3 organismos internacionais acompanharam o processo eleitoral naquele ano e realizou um brevíssimo histórico do processo de informatização da votação. O tribunal apontou alguns vícios processuais no requerimento do PSDB, mas, sob o argumento de homenagear a transparência do processo eleitoral brasileiro, esclareceu que os sistemas de informática estavam disponíveis aos partidos políticos antes mesmo da petição, pois é direito concedido na Lei das Eleições (Lei 9.504/1997)<sup>190</sup> e regulamentado pelas Resoluções do TSE nº 23.397/2013 e 23.399/2013, que "dispõe sobre a cerimônia de assinatura digital e fiscalização do sistema eletrônico de votação, do registro digital do voto, da votação paralela e dos procedimentos de segurança dos dados dos sistemas eleitorais e dispõe sobre os atos preparatórios para as Eleições de 2014, respectivamente".

O TSE ressaltou, ainda, que os dados eletrônicos estavam disponíveis desde 5 de abril de 2014, portanto seis meses antes do primeiro turno das eleições daquele ano, sendo facultado a fiscalização de todas as fases do processo eleitoral aos partidos políticos, por força da lei. Ressaltou que o prazo foi divulgado em notícias no próprio site do TSE<sup>191</sup>. Além disso, o tribunal destacou que o próprio peticionante se credenciou para participar da cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas Eleitorais, portanto a petição trazia pedidos já anteriormente atendidos. Ao partido era concedido que apresentasse um programa próprio que

---

<sup>190</sup> Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados § 1o Todos os programas de computador de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, desenvolvidos por ele ou sob sua encomenda, utilizados nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização, poderão ter suas fases de especificação e de desenvolvimento acompanhadas por técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, até seis meses antes das eleições. § 2o Uma vez concluídos os programas a que se refere o § 1o, serão eles apresentados, para análise, aos representantes credenciados dos partidos políticos e coligações, até vinte dias antes das eleições, nas dependências do Tribunal Superior Eleitoral, na forma de programas-fonte e de programas executáveis, inclusive os sistemas aplicativo e de segurança e as bibliotecas especiais, sendo que as chaves eletrônicas privadas e senhas eletrônicas de acesso manter-se-ão no sigilo da Justiça Eleitoral. Após a apresentação e conferência, serão lacradas cópias dos programas-fonte e dos programas compilados. § 3o No prazo de cinco dias a contar da data da apresentação referida no § 2o, o partido político e a coligação poderão apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral § 4o Havendo a necessidade de qualquer alteração nos programas, após a apresentação de que trata o § 3o, dar-se-á conhecimento do fato aos representantes dos partidos políticos e das coligações, para que sejam novamente analisados e lacrados. § 5o A carga ou preparação das urnas eletrônicas será feita em sessão pública, com prévia convocação dos fiscais dos partidos e coligações para a assistirem e procederem aos atos de fiscalização, inclusive para verificarem se os programas carregados nas urnas são idênticos aos que foram lacrados na sessão referida no § 2o deste artigo, após o que as urnas serão lacradas. § 6o No dia da eleição, será realizada, por amostragem, auditoria de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas, através de votação paralela, na presença dos fiscais dos partidos e coligações, nos moldes fixados em resolução do Tribunal Superior Eleitoral. § 7o Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização.

<sup>191</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 8 jun. 2023.

fosse capaz de verificar a autenticidade dos sistemas nas fases do processo eleitoral, o que não foi feito, por escolha do próprio partido. Sobre os documentos físicos de cada sessão eleitoral, foi informado que, desde que apresentasse justificativa, bastaria a solicitação diretamente ao cartório eleitoral<sup>192</sup>.

A decisão, enfim, discorre sobre outros procedimentos de fiscalização, mencionando que o acesso aos dados já estava posto e concedido, respeitando os normativos regulatórios.

No entanto, um ponto relevante da decisão é apresentado no voto do Ministro Gilmar Mendes, que, de forma clara e direta manifestou:

Inicialmente, devo dizer que estamos a lidar com tema de grande sensibilidade, que diz respeito à maior legitimação de que se cuida no sistema político eleitoral. Por isso, não devemos dar ênfase a aspectos formais. As pessoas, de alguma forma, passam a duvidar do sistema e, ainda que essas dúvidas sejam improcedentes e descabidas, é instalado um germe negativo, que põe em xeque o processo. É disso que se cuida.

Para além do pedido de acesso às informações e meios de fiscalização, a petição do PSDB tem o condão de trazer para o debate, com grande mobilização popular, o descrédito do sistema de votação.

O relatório apresentado pelo PSDB depois da auditoria constatou pontos de vulnerabilidade<sup>193</sup> da urna, como lacres físicos inadequadamente colados, risco de perda da urna eletrônica e sabotagem para destruição dos dados da urna, desde que haja contato de fraudadores com o equipamento. Nenhuma falha que comprometesse o anonimato ou integridade dos votos foi localizada. O relatório sugere algumas melhorias no processo de votação, como regulamentação dos testes públicos de segurança, unificação do horário das eleições, com o fuso de Brasília, dentre outras. Além disso, o relatório sugere a implementação do voto impresso, nos seguintes termos:

X. Regule-se o voto impresso conferível pelo eleitor (VVPAT) com um Sistema Eletrônico de Votação que deverá atender, ao menos, aos seguintes Princípios e Controles:•Princípio da Publicidade – o eleitor tem o direito de ver e conferir o conteúdo do registro digital do seu voto e os fiscais de candidato têm o direito de ver e acompanhar a contagem dos votos.

<sup>192</sup> Ressalto que a legislação eleitoral determina que o boletim extraído da urna eletrônica seja afixada na porta de cada sessão e na Junta Eleitoral para ampla divulgação, independentemente de requerimento.

<sup>193</sup> O conceito de vulnerabilidade da urna está descrito no artigo 4º, inciso II da Resolução do TSE nº 23.444/2015 que dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica. Nesse artigo, vulnerabilidade explorada é “ato intencional que tenha explorado uma fragilidade que comprometa uma barreira de segurança, mas não seja condição suficiente para alcançar um dos objetivos definidos no parágrafo único do art. 3º.” (violação da integridade ou do anonimato dos votos de uma eleição).

- Princípio da Inviolabilidade Absoluta do Voto – inclusive sendo proibido que o equipamento de auxílio à votação e o equipamento de auxílio à identificação dos eleitores tenham interconexões lógicas ou elétricas.
- Princípio da Independência do Software – para que nenhum erro não detectado no software possa provocar erros indetectáveis no resultado ou violação sistemática do voto.
- Direito a refutação – antes de deixar o local de votação, o eleitor pode refutar o conteúdo do voto impresso e iniciar nova votação.
- Auditoria Contábil Automática – determinar a quantidade de urnas que deverão ter seus votos impressos contados para comparação com o resultado do BU. A escolha dessas urnas deve ser necessariamente feita depois de encerrada a votação e de forma aleatória.
- Solução de Divergências – no caso de divergências entre os votos impressos e os digitais em uma urna, deve prevalecer os resultados da contagem dos votos impressos.
- Auditoria do Software – determinar em que condições deve ser realizada uma auditoria completa e independente sobre o software eleitoral, após a eleição.
- Boletim de Urna Impressos – determinar que o fechamento das portas dos locais de votação só deve ocorrer depois de disponibilizados aos fiscais dos partidos as cópias dos BU impressos produzidos em cada seção eleitoral (PSDB, 2014, p. 213).

Nesse ponto, podemos ressaltar que, em 2009, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei 13.034/2009, que previa a recriação do voto impresso em 2014. Transcrevo:

Art. 5º Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras:

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica.

Esse dispositivo legal foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4543/DF e, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da norma por ferir o artigo 14 da Constituição da República que trata do voto secreto<sup>194</sup>.

Na ADI em questão, a relatora, Ministra Carmem Lúcia, pontua, em seu voto, que os impactos da alteração do processo conduzem à desconfiança no sistema eleitoral, que se mostra

<sup>194</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante(...).

seguro e eficiente. Segundo a ministra, “desconfiança é próprio das ditaduras, não é garantia de democracia”<sup>195</sup>.

Em contraponto, há o desejo do legislador, que deve ser respeitado. O Ministro Barroso, na mesma ADI, clama ao Poder Judiciário uma postura de humildade institucional. Para ele, não basta que a medida legislativa seja redundante, inconveniente ou simplesmente custosa, mas, para passar pelo crivo do controle de constitucionalidade, ela deve demonstrar violação específica a determinada norma da Constituição.

Outras tentativas de implementação do voto impresso surgiram e foram objeto de controle concentrado de constitucionalidade, sob o fundamento do retrocesso eleitoral e possibilidade de quebra do sigilo do voto., como na ADI 4543, julgada em 2014<sup>196</sup> e na ADI 5889, julgada em 2020.<sup>197</sup>

Mesmo consolidada da decisão do Supremo Tribunal Federal, a semente da desconfiança a que a Ministra Carmem Lucia se referia ao voto foi plantada. A democracia brasileira é posta à prova, afinal.

---

<sup>195</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4543*. voto da Ministra Carmém Lúcia. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>196</sup><sup>196</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. ART. 5º DA LEI N. 12.034/2009: IMPRESSÃO DE VOTO. SIGILO DO VOTO: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. VULNERAÇÃO POSSÍVEL DA URNA COM O SISTEMA DE IMPRESSÃO DO VOTO: INCONSISTÊNCIAS PROVOCADAS NO SISTEMA E NAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o segredo do voto, garantia constitucional expressa. 2. A garantia da inviolabilidade do voto impõe a necessidade de se assegurar ser impessoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se coação sobre o eleitor. 3. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, o que não se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor. 4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 12.034/2009.(ADI 4543, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00052).

<sup>197</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. LEGITIMIDADE DO CONGRESSO NACIONAL PARA ADOÇÃO DE SISTEMAS E PROCEDIMENTOS DE ESCRUTÍNIO ELEITORAL COM OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS DE SIGILOSIDADE E LIBERDADE DO VOTO (CF, ARTS. 14, 60, § 4º, II). MODELO HÍBRIDO DE VOTAÇÃO PREVISTO PELO ART. 59-A DA LEI 9.504/1997. POTENCIALIDADE DE RISCO NA IDENTIFICAÇÃO DO ELEITOR CONFIGURADORA DE AMEAÇA À SUA LIVRE ESCOLHA. CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITOS EX TUNC. 1. A implementação do sistema eletrônico de votação foi valiosa contribuição para assegurar a lisura dos procedimentos eleitorais, mitigando os riscos de fraudes e manipulação de resultados e representando importante avanço na consolidação democrática brasileira. 2. A Democracia exige mecanismos que garantam a plena efetividade de liberdade de escolha dos eleitores no momento da votação, condicionando a legítima atividade legislativa do Congresso Nacional na adoção de sistemas e procedimentos de escrutínio eleitoral que preservem, de maneira absoluta, o sigilo do voto (art. 14, caput, e art. 60, §4º, II, da CF). 3. O modelo híbrido de votação adotado pelo artigo 59-A da Lei 9.504/97 não mantém a segurança conquistada, trazendo riscos à sigilosidade do voto e representando verdadeira ameaça a livre escolha do eleitor, em virtude da potencialidade de identificação. 4. Medida cautelar concedida para suspender, com efeito ex tunc, a eficácia do ato impugnado, inclusive em relação ao certame licitatório iniciado. (ADI 5889 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-07-2020 PUBLIC 29-07-2020)

### 3.6 Impeachment no presidencialismo brasileiro

Para evitar a manutenção da tirania quando dos excessos do governante, São Tomás de Aquino<sup>198</sup> defendia que caberia ao povo a resistência pacífica, e somente em casos extremos a resistência violenta poderia ser utilizada.

Essa resistência pacífica, segundo Newton Sucupira, poderia assemelhar-se ao que hoje chamamos de monarquia limitada, sendo um esboço do que seria a moderna teoria do impeachment. Há que ressaltar, contudo, que o impeachment pode não prestar à resistência pacífica aos abusos de poder<sup>199</sup>.

O impeachment foi criado no do século XIV na Inglaterra para conter ações de irresponsabilidade da monarquia. Em regra, não atingia o rei propriamente dito, e prestava ao papel de coibir condutas de corrupções eventualmente praticadas por funcionários da realeza. Esse instituto ganha um contorno diferente quando transposto para as democracias presidencialistas, não obstante possua formatos semelhantes, como, por exemplo, julgamento por duas câmaras do parlamento. Evoluiu, a partir do século XVII, para um processo parlamentar para proteção constitucional contra abuso e mau exercício do poder, conforme discorre Jorge Reis Novais<sup>200</sup>. Esse legado também influenciou, conforme autor, a obscuridade da natureza jurídica do instituto, que, transita entre as esferas política e criminal.<sup>201</sup>

Na prática, tanto o presidente como os representantes do parlamento possuem legitimidade democrática porque foram eleitos pelo sufrágio universal e, portanto, são representantes da manifestação popular.<sup>202</sup> Conceder ao parlamento a função de controle,

<sup>198</sup> AQUINO, S. T. de. *Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino*. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1995.

<sup>199</sup> SUCUPIRA, Newton. Nota sobre o direito de resistência ao governo tirânico ou a teoria do impeachment segundo Santo Tomás de Aquino. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. 43, nº 181, 1996, pp. 71–80, p. 78.

<sup>200</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019, p. 216.

<sup>201</sup> A distinção sobre a natureza do instituto é trabalhada pelo Professor. Dr. Jorge Reis Novais e traz, como fundamento histórico, o nascimento do impeachment, para os “high crimes and misdemeanors”. Assim, em que pese a forte conotação política, os processos de impeachment da Inglaterra concorriam com os bill of attainder. As pessoas processadas, portanto, eram submetidas aos rigores das leis criminais, além da perda do cargo. NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019, p. 217.

<sup>202</sup> Ressalta-se que, apesar de o judiciário não ser eleito pelo sufrágio universal, não há que se os consideras menos legítimo. Stuart Mill, aduzia sobre a inadequação de o judiciário ser eleito por voto popular “ Mill (1983, p. 175-177) para contextualizá-la: “Dentre todos os funcionários do governo, aqueles em cuja nomeação o sufrágio popular será mais de reprovar-se são os judiciários. Embora não existam funcionários cujas aptidões especiais e profissionais o julgamento popular seja menos capaz de avaliar, nenhum existe em relação ao qual sejam de tão grande importância absoluta imparcialidade e independência de ligações com políticos ou grupos de políticos. [...] Até mesmo a qualidade de justiça, embora necessária a todos os seres humanos, e, portanto, a todos os eleitores, não é o motivo que resolve qualquer eleição popular. A justiça e a imparcialidade entram tão pouco na eleição de um membro do Parlamento como em qualquer outra transação humana. Os eleitores não têm de conceder algo a que tenham direito os candidatos, nem julgar quais deles lhes merecem maior confiança ou lhes represente melhor

baseado na natureza política, ainda que não só, floresce uma incongruência que pode fazer com que o impeachment sirva exatamente ao oposto da finalidade para qual foi importada. O impeachment pode, e foi usado no Brasil, como uma forma de manutenção do poder ao arrepio da vontade popular.

Entende-se aqui que o que se opõe neste estudo é o controle absolutamente político. Já que, considerando a própria divisão de poderes decorrentes da teoria de Montesquieu, no governo popular, “quando as leis deixando de ser executadas, o Estado Já está perdido<sup>203</sup>”, o controle mútuo dos poderes de *check and balance* é perfeitamente possível, até desejável, para que se evite governos autoritários.<sup>204</sup> Afinal, para teoria montesquiana, “a moderação ou a limitação do poder é a condição de existência da liberdade política.”<sup>205</sup>

Interessante notar, que, atualmente, conforme desenhado por Jorge Reis Novais<sup>206</sup> há distinção dos crimes de responsabilidade e crimes (os verdadeiros) sendo que somente aqueles são passíveis de impeachment. Desse modo, enquanto os crimes comuns que eventualmente sejam cometidos pelos presidentes são submetidos aos Supremo Tribunal Federal, os crimes de responsabilidade são submetidos ao Senado Federal<sup>207</sup> e ao Congresso Nacional. Essa

---

as convicções políticas. O juiz está na obrigação de tratar o amigo político ou a quem melhor conheça exatamente como trata a qualquer um; mas seria infração ao dever e igualmente um absurdo se o eleitor assim procedesse. Não há argumento em que se possa basear o efeito benéfico produzido sobre os juizes, ou sobre quaisquer outros funcionários, da jurisdição moral da opinião; porque, mesmo a este respeito, o que exerce realmente controle útil sobre a conduta do juiz, quando capaz do exercício do cargo, não é (com exceção de certos casos políticos) a opinião da comunidade em geral, mas a do único em condições de julgar-lhe devidamente a conduta ou as aptidões – o foro do seu próprio tribunal. [...] Se fosse possível afastar do cargo a um juiz por meio de voto popular, quem quer que desejasse removê-lo havia de prevalecer-se para esse fim das decisões judiciárias dele; levaria tôdas [sic] elas, tão longe quanto praticável, por meio de apêlo [sic] irregular, ante opinião pública inteiramente incompetente, porque não conhece a questão ou porque a conhece sem as precauções ou a imparcialidade que cabem à audiência judiciária; tiraria vantagem da paixão popular e do preconceito onde existissem, e se esforçaria por fazê-los surgir onde não existissem”.

<sup>203</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução Miguel Morgado, Lisboa: Edições 70, 2012, p.152.

<sup>204</sup> O sistema check and balances, ou sistema de freios e contrapesos é perfeitamente compatíveis com o Estado Democrático de Direito, já que os poderes se limitam de forma a garantir a liberdade política dos indivíduos e dos direitos das minorias. O controle ocorre na medida que previne o abuso governamental BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos (checks and balances system). *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*, 2018. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=ptBR&as\\_sdt=0%2C5&q=sistema+de+freios+e+contrapesos&btnG=&oq=sistema+de+fre](https://scholar.google.pt/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=sistema+de+freios+e+contrapesos&btnG=&oq=sistema+de+fre). Acesso em: 5 jul. 2023.

<sup>205</sup> BANOND, Isabel. *História das Ideias Políticas*. Cascais: Principia, 2014, p. 206.

<sup>206</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019, p. 237.

<sup>207</sup> Vide: Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

separação denota, ainda mais o controle político do impeachment, que podem acarretar sanções políticas.

Os governos autoritários, notadamente as ditaduras, tendem sempre a apresentar-se como expressão legítima dos interesses e das necessidades do povo e adotam artifícios para manter a anuência do povo, o que pode se dar através de plebiscitos, eleições governos indiretas (como ocorreu no Brasil na década de 1960/70), grandes reuniões de massa e até imposição capilar e coercitiva da aceitação<sup>208</sup>.

Três características, segundo Bobbio, definem esse modelo de tirania na modernidade: a concentração e o caráter ilimitado do poder; as condições políticas ambientais, constituídas pela entrada de largos estratos da população na política e pelo princípio da soberania popular; e a precariedade das regras de sucessão no poder<sup>209</sup>.

Os golpes militares na América Latina que ocorreram até os anos oitenta do século XX (Chile, Argentina, Brasil..) passam a ser menos eficientes, principalmente porque, com um mundo globalizado cuja informação ultrapassa fronteiras sem qualquer filtro, países tidos como antidemocráticos perdem apoio político e econômico. Assim, cada vez menos, golpes militares beiram ao sucesso. Novas formas de preservação da elite no poder são apresentadas e o próprio impeachment *“passa a ser um dos protagonistas de um novo padrão de interrupção de mandatos dos Presidentes em um sistema presencial no contexto de crises políticas”*<sup>210</sup>.

O instituto, importado da Inglaterra que visava a contenção de abuso do executivo, passa a ser utilizado como meio de afastar os presidentes indesejáveis pela elite minoritária<sup>211</sup>, que, diferente do golpe militar, possui previsão legal e cumprem a justificação de troca do presidente sem o rompimento da ordem constitucional, e sem a validação do sufrágio.

Como afirmada Marcello Caetano, o direito nasce de impulsos, interesses, aspirações e necessidades sociais e só cumpre o seu destino na medida em que efetivamente é aplicado<sup>212</sup>. Não se pode entender que esses interesses sejam comuns a todos os cidadãos, até porque a diversidade de ideias é um pressuposto democrático<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> BOBBIO, Noberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004, p. 374.

<sup>209</sup> BOBBIO, Noberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004, p. 373.

<sup>210</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019, p. 238.

<sup>211</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019, p. 239.

<sup>212</sup> CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política*. 6ª edição. Tomo I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 239.

<sup>213</sup> Para São Tomás de Aquino, a nova entidade liberta do patrimonialismo feudal é proveniente de uma união estável de um certo número de homens que colaboram em ordem a um fim. Para Duverger, são conjuntos populares que transpõem o civismo das cidades num quadro territorial mais vasto. MALTEZ, José Adelino. *Princípios de*

Além disso, no caso do Brasil, com sua grande dimensão territorial, há maior suscetibilidade à dispersão política dos habitantes. Diferente são os Estados com território pequeno conseguem adotar políticas com soluções para maior governabilidade<sup>214</sup>.

O impeachment pode, entretanto, não ter tanta validade contra presidentes fortes que, com apoio ou controle da maioria do parlamento, do congresso legislativo, pode se blindar da instauração de processos contra ele. Esse impropério depende da vontade política do congresso, e como já foi mencionado, tem um forte viés político. Desta forma, um presidente com aliados políticos fortes dificilmente estaria sujeito a um processo de impeachment com êxito na destituição do cargo.

Se, golpes militares possuem pouca legitimidade, impeachment possui pouca eficácia contra presidentes fortes, outros meios de garantir a manutenção do poder das elites podem ser afloradas.

No caso do impeachment da presidente Dilma Rousseff, é importante ressaltar que o cenário político era de instabilidade. Vários fatores contribuíram para que o impeachment se concluísse. Como a uma presidente brasileira mulher, Dilma Rousseff sofreu com tratamento de violência de gênero<sup>215</sup>, crise econômica e políticas que tangenciavam áreas sociais sensíveis<sup>216</sup>, além das repercussões sobre a discussão da confiabilidade do processo eleitoral pós pedido de auditoria no processo eletrônico de votação enfraqueceram a presidente que, com pouco apoio político, sofreu o processo e foi destituída do cargo de maneira controversa<sup>217</sup>.

---

*Ciência Política – Introdução à teoria política*. 2ª edição. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 188.

<sup>214</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *História das Ideias políticas*. Volume II, Lisboa: Pedro Ferreira artes Gráficas, 1997.

<sup>215</sup> Krook e Sanin consideram que o impeachment de Dilma Rousseff exemplifica a perspectiva semiótica da violência política de gênero, em que os ofensores não consideram que o processo de impeachment em si seja uma forma de violência, mas que a linguagem utilizada por eles por si só revela o preconceito de gênero.

<sup>216</sup> “Durante a campanha presidencial, Dilma afirmara diversas vezes que a situação econômica do país era favorável, e que, caso reeleita, não faria cortes em áreas sociais sensíveis, nem mexeria em direitos trabalhistas. Contudo, um mês depois de sua eleição, o governo anunciou reformas na direção oposta. Paralelamente às eleições, vinha se desenvolvendo a Operação Lava Jato, que ligou diversos políticos e empreiteiros a escândalos de corrupção na Petrobrás, a maior estatal do país. Com uma crise econômica agora já visível, em um cenário potencializado pelas manifestações populares de junho de 2013, esses fatos ajudaram a criar um ambiente de forte rejeição ao governo”. FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Editora Letramento, 2017, p. 19.

<sup>217</sup> Uma demonstração da controvérsia do processo de impeachment é a votação sobre a manutenção dos direitos políticos de Dilma Rousseff que foi responsabilizada pela edição de três decretos de créditos suplementar, sem autorização legislativa, e por atrasos no repasse de subvenções do Plano Safra ao Banco do Brasil, não foi obtida maioria absoluta do senado para torna-la inelegível. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dilma-rousseff-perde-o-mandato-de-presidente-da-republica-mas-mantem-direitos-politicos>.

Enfraquecer o regime político, desacreditar o processo de votação e as eleições são posturas que contribuem com o objetivo desses grupos, qual seja, precarizar a sucessão do poder, com a falsa sensação de liberdade democrática. Nesse ponto, mesmo preservando o ato eleitoral, o esvaziamento do poder do sufrágio pode possibilitar a diminuição participativa dos cidadãos.

#### 4. Importância da real representação

O contrato social, segundo Thomas Hobbes, é a transferência mútua de direitos aos indivíduos e remanescente parcela de poder sobre o bem transferido<sup>218</sup>. Rousseau já define que a entrega do poder ao rei é ato civil posterior de transmissão de direitos. Afirma o pensador, ainda, que o verdadeiro fundamento da sociedade é a própria formação da sociedade. O pacto social existe na própria criação do povo e a entrega do poder ao governante já ocorre numa estrutura organizada em um momento seguinte<sup>219</sup>.

O medo da violência de todos contra todos faz com que seja firmado pacto por proteção e confere toda a força e o poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, para que estes possam reduzir as diversas vontades a uma única vontade capaz de defender a todos<sup>220</sup>. Essa entrega pode ocorrer de diversas formas e para diversos regimes, e é legitimada quando de sua ocorrência, ou seja, a própria entrega do poder.

Pitkin<sup>221</sup>, ao estudar o pensamento de Hobbes afirma que junto com Leviatã<sup>222</sup> nasceu o conceito de representação. De uma forma primária e com muito vícios e erros, segundo a autora, o conceito de contrato social de Hobbes contribuiu sobremaneira aspectos formais do que significa representar alguém.<sup>223</sup>

Desde então, o conceito de representação foi amplamente trabalhado, e, o aspecto formal foi ultrapassado por Stuart Mill ao estabelecer três condições fundamentais de existência do governo representativo, quais sejam: “(1) que o povo esteja disposto a recebê-lo; (2) que esteja

<sup>218</sup> Cfr. HOBBS, T. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 100.

<sup>219</sup> Vide: ROUSSEAU, J. J. *O contrato social ou princípios do direito político*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Nova Cultural, 2005, p. 24.

<sup>220</sup> Cfr. HOBBS, T. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 126.

<sup>221</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p.47.

<sup>222</sup> Para Hobbes, o Leviatã é “que nada mais é que um homem artificial, bem mais alto e robusto que o natural, e que foi instituído para sua proteção e defesa; nele, a soberania é uma alma artificial que dá vida e movimento a todo o corpo [...]”. HOBBS, T. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 17. Sendo assim, esse homem artificial, não consegue, no entanto, afastar o estado de guerra que é inerente ao homem, “Tal como uma criança precisa de um tutor ou protetor, para preservar sua pessoa e autoridade, assim também (nos grandes Estados) a assembleia soberana, nos momentos de grande perigo e perturbações, precisa de custodes libertatis, ou seja, de ditadores ou protetores de sua autoridade”. HOBBS, T. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 139.

<sup>223</sup> “En ella se acentúan únicamente los aspectos formales de lo que significa representar a alguien; pero los aspectos formales son con frecuencia muy importantes”. PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 31.

disposto e seja capaz de fazer o que for necessário para preservá-lo; (3) que esteja disposto e seja capaz de cumprir os deveres e desempenhar as funções que lhe impõe”<sup>224</sup>.

Silvestre Pinheiro Ferreira chama de legítima delegação. Para ele, essa representação é uma real delegação de poderes, em que o povo, em quem originariamente reside a soberania, transmite a quem faz as leis, julga certas causas e executa atos do poder executivo.<sup>225</sup>

Importa ressaltar que, a legitimação da representação para Legislativo e Executivo, decorre do processo eleitoral, diferente do judiciário a quem compete a defesa de direitos e garantias fundamentais, a partir de decisões realizadas por agentes públicos não eleitos pelo povo. Suas decisões, na maioria dos casos, se impõem de forma contra majoritária a fim de proteger os direitos das minorias<sup>226</sup>

Apesar de haver vários regimes, John Locke alerta que a entrega do corpo social a um regime tirânico impede uma repactuação para reaver o poder, e, por isso, a tirania seria o pior dos regimes<sup>227</sup>.

São Tomás de Aquino, por sua vez, classificava a monarquia como regime ideal, ao passo que a tirania seria o pior dos regimes, porque seria alegadamente corrupto em suas ações<sup>228</sup>. Assim, o melhor governo se configura por ser o chefe único que governa a todos com virtude (monarquia), mas também escolhe entre alguns poucos para consigo governar (aristocracia), embora não obste que esses poucos sejam escolhidos pelo povo, mediante aquilo que estabelece a lei (democracia). E, de outro lato, o governo tirano não é justo porque não se ordena ao bem comum, mas preside ao bem privado em detrimento da multidão. Para Pitkin, a representação é deliberar antes de governar. Desse modo, segundo a autora, reitera a teoria desenvolvida por Stuart Mill de que as assembleias devem ser o espelhamento da sociedade.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> MILL, John Stuart. *Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 50.

<sup>225</sup> FERREIRA, S. P. *Manual do Cidadão em um Governo Representativo*. Tomo I. Paris: Rey et Gravier, 1834.

<sup>226</sup> SOUTO, L. M. A “Constitucionalização” da violação a garantias e direitos fundamentais no Estado de Direito: estado de exceção, questões de gênero e direitos políticos. 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação strictu sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022, p. 76.

<sup>227</sup> LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução de Anoar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

<sup>228</sup> AQUINO, S. T. de. *Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino*. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1995.

<sup>229</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 93.

#### 4.1 O Sistema Eleitoral

A regulamentação de qualquer processo eleitoral depende de fatores técnicos e políticos. Apesar de permear cálculos matemáticos para transformação de votos em mandatos, os números nada mais são que resultado de análise de fatores como possibilidade de manifestação da vontade eleitoral pelos cidadãos, liberdade de expressão, característica do sufrágio, composição do colégio eleitoral e forma de apresentação das candidaturas dentre outros fatores políticos. Como afirmou Jorge Bacelar Gouveia, a opção por determinado sistema eleitoral não é, e nunca poderá ser neutra, pois a escolha é traçada por linhas estruturantes dos diferentes instrumentos políticos<sup>230</sup>.

Por sistema eleitoral é o conjunto de regras que estruturam a forma como os votos são emitidos e contabilizados, bem como esses votos são então convertidos em acentos na assembleia parlamentar, ou nas funções e chefe de estado, se for o caso<sup>231</sup>. Dado um conjunto de votos, um sistema eleitoral determina a composição do parlamento (ou assembleia, conselho, e assim por diante, conforme o caso).

A configuração do sistema eleitoral resulta da regulamentação das formas de candidaturas, modos de exercício do direito de voto e os critérios de conversão dos votos em mandatos<sup>232</sup>. O processo eleitoral *é regular quando controlado de forma independente em relação ao poder político dos próprios candidatos*<sup>233</sup>. As regras do sistema eleitoral são importantes para determinar o significado e legitimidade de uma eleição.

A eleição maioritária, ou majoritária, de mais simples lógica impõe que o eleito seja aquele que obtiver maior número de votos dentre os votos válidos. Nesse caso, o candidato, ou a lista que obtiver maior votos, será eleita. Há que pontuar, que, mesmo com a prevalência doos votos da maioria, esse sistema respeita o pensamento alternativo, já que, mesmo legitimado pelo maior número de eleitores os representantes devem observar os limites legais e assenta em um relativismo pragmático.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Legislação Eleitoral* Lisboa: Edições Cosmos, 1995, p. 15.

<sup>231</sup> SILVA, A. C. ; NETTO, F. P. B. ; SANTOS, P. P. Democracia E Sufrágio: Sobre A Necessária Compreensão Dos Sistemas Eleitorais Brasileiros. *In: Maria Fernanda Salcedo Repolês; Maria Tereza Fonseca Dias. (Org.). O Direito entre a esfera pública e a autonomia privada: transformações do direito público no ambiente democrático.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, v. 2, p. 91-105.

<sup>232</sup> CORTÊS, Jorge; DUARTE, Vasco de Almeida. *Estudos vários de direito eleitoral.* Lisboa: Editora, 1996, p. 17.

<sup>233</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa.* Coimbra: Almedina, 2017, p. 80.

<sup>234</sup> CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 330.

Já a eleição proporcional qualifica-se pela distribuição de cadeiras a partir da obtenção de votos por lista que podem ser abertas ou fechadas. A distinção entre os dois sistemas eleitorais baseia-se no princípio da decisão e da representação, já que no primeiro sistema a maioria detém o poder da decisão, enquanto no segundo sistema, a representação se dá por espelhamento da sociedade, de fora a assemelhar a proporção dos representantes, com os dos representados.<sup>235</sup>

Enquanto no modelo majoritário de democracia observa-se um ambiente exclusivo, competitivo e combativo, o modelo consensual caracteriza-se pela inclusão, a negociação e o compromisso. O sistema proporcional facilita a democracia consensual que Lijphart chamou de “democracia de negociação”<sup>236</sup>.

O sistema de votação escolhido pelo legislador do código eleitoral de 1932, e permanece até os dias atuais, foi o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional<sup>237</sup>. Esse sistema parte do pressuposto de que a “diversidade da vontade eleitoral expressa através do exercício do direito de sufrágio deve igualmente corresponder uma diversidade paralela a composição dos órgãos electivos”<sup>238</sup>

No art. 58<sup>239</sup>, era definida a representação proporcional e os registros de partidos:

Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.

(...)

5º Estão eleitos em primeiro turno:

- a) os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral;
- b) na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário (...)

Inspirados nos grandes precursores do sistema proporcional, os relatores adotaram o sistema com objetivo pacificador das relações políticas de forma a garantir a ordem e o progresso com representação integral, inclusive das minorias.

<sup>235</sup> CORTÊS, Jorge; DUARTE, Vasco de Almeida. Estudos vários de direito eleitoral. Lisboa: Editora, 1996, p. 10.

<sup>236</sup> LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. São Paulo: Civilização Brasileira, 2019.

<sup>237</sup> Cfr. artigo 56 do Código Eleitoral de 1932.

<sup>238</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Legislação *Eleitoral* Lisboa: Edições Cosmos, 1995, p. 15.

<sup>239</sup> CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004, p. 154.

A adesão ao sistema proporcional ocorreu, de forma mais intensa a partir da segunda metade do século XIX, muito por influência de Thomas Hare e John Stuart Mill e refletiu nas leis da Dinamarca (1955), Bélgica (1898), e vários países europeus em 1918.<sup>240</sup>

O sistema proporcional traz limites aos poderes dos representantes. Conforme Tocqueville, o governo com princípios mistos seria uma quimera, sempre havendo dominação de uma ação sobre os outros. A construção democrática passa de partilha de princípios contrários que podem entrar em revolução ou simplesmente se dissolver. Assim, é essencial que o poder superior encontre obstáculos que tenham a função de ditar uma marcha tal que evite a onipotência de um poder<sup>241</sup>.

O sistema proporcional garante maior parcela do povo seja representado e que as minorias tenham espaço para participar da construção do processo democrático. Tocqueville afirma que os eleitos, como júri encarregados de representar toda a sociedade, não podem ter mais poderes que a própria sociedade cujas leis aplica<sup>242</sup>. Desta forma, a prevalência da opinião da maioria sobre as minorias, sem que lhe tenham concedido a oportunidade de discussão caracteriza como a tirania da maioria<sup>243</sup>.

Esse sistema eleitoral reflete um meio eficaz pela proteção das minorias e, ainda que de forma parcial, reflete correntes que não são absorvidas nos sistemas majoritários, uma vez que garante a participação de maior número de correntes de ideias, conforme descreve George Jellinek. Os efeitos desse sistema na representação política estão relacionados ainda, com qual tipo de distribuição de cadeiras é adotada.

O sistema proporcional de lista fechada, pressupõe o voto a uma lista pré-determinada pelo partido, de maneira que a pessoa que aqueles que encabeçam as chapas eleitas assumem a primeira vaga de cada partido e os demais candidatos assumem na ordem previamente estabelecida, desde que haja votos suficientes para tal agremiação partidária que comporte mais cadeiras. Esse sistema é utilizado na África do Sul, Argentina, Bulgária, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Honduras, Israel, Moçambique, Nicarágua, Portugal, República

---

<sup>240</sup> CORTÊS, Jorge; DUARTE, Vasco de Almeida. Estudos vários de direito eleitoral. Lisboa: Editora, 1996, p. 27.

<sup>241</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América Livro I: Leis e Costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (E-book retirado do site <<http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf>>)

<sup>242</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América Livro I: Leis e Costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (E-book retirado do site <<http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf>>)

<sup>243</sup> JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Dominicana, Romênia, Turquia, Guiné-Bissau e Uruguai. Nesse modelo há o fortalecimento dos partidos políticos que são protagonistas no arranjo dos candidatos. Passam a ter um papel predominante nas campanhas, já que os votos são exclusivamente por legenda.

O método mais comum utilizado por esse sistema de Lista Fechada é o Método D' Hont. Esse método foi criado pelo matemático belga chamado Victor D' Hont, que em 1882 publicou a obra “*Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*”<sup>244</sup>, e é utilizado para a eleição da Assembleia da República Portuguesa conforme expressa autorização no artigo 149º da Constituição.

Esse método baseia-se mediante a divisão sucessiva do número total de votos obtidos por cada lista candidata pelos divisores de números naturais sucessivos (1, 2, 3 ...) e a posterior atribuição dos mandatos em disputa por ordem decrescente aos quocientes. Esse processo é repetido até que todas as vagas sejam preenchidas. Com uma particularidade, Portugal utiliza, esse método, com a ressalva de que, na medida em que se verificada igualdade do quociente em duas listas diferentes, tal mandato será atribuído à lista que em termos de resultados totais tenha obtido menor número de votos, o que, em regra, permite que mais grupos políticos possam acessar à Assembleia Portuguesa.

Já o sistema proporcional de lista aberta, adotado no Brasil, Chile, Finlândia e Suíça, a ordem dos candidatos é definida pelo número de votos individualmente recebidos, ou seja, é a dimensão da votação que determinam quais dentre os componentes da lista efetivamente ascenderão aos cargos por ela alcançados. Desse modo, os eleitores escolhem, no ato do voto, o partido e manifesta também, a preferência nominal do seu candidato, dentre aquele partido escolhido. Esse sistema, como já mencionado, permite maior personalização do voto, porque, ao final, o eleitor lança, efetivamente, na urna, o número de um candidato, se não optar pelo voto de legenda<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> D'HONDT, Victor. *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Bruxela: Bruxelles C. Muquardt, 1882.

<sup>245</sup> Segundo Glossário Eleitoral disponível no sítio eletrônico do TSE < <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v>> voto de legenda: “É aquele em que o eleitor não manifesta sua vontade por um candidato específico, mas por qualquer dos candidatos do partido em que tenha votado. Optando pelo voto no partido e não no candidato, seu voto é considerado válido, sendo contado para o cálculo do quociente eleitoral da mesma forma que os votos nominais. Assim, sua manifestação é no sentido de que a vaga seja preenchida pelo partido no qual tenha votado, independentemente do candidato daquela legenda que venha a ocupá-la. Quer o eleitor que a vaga seja distribuída para o seu partido, mas não indica, em seu voto, qual a pessoa a ocupar a vaga que procura conquistar para ele”

Apesar de definido como votação proporcional, pode se considerar adotado no Brasil o modelo misto,<sup>246</sup> que combina aspectos proporcionais e majoritários, uma vez que, em segundo turno, pela Constituição de 1932 havia possibilidade de voto diretamente nos candidatos até o preenchimento das cadeiras.

Atualmente, há votação proporcional para os cargos de deputados federais e estaduais e vereadores e majoritária para os cargos de prefeito, governador e presidente, com seus respectivos vices, bem como para senadores, conforme determinado na Constituição da República Brasileira.<sup>247</sup>

No entanto, o Brasil pode ser caracterizado como um estado que potencializa<sup>248</sup> a “exacerbação personalista” do chefe de Estado. O papel do executivo, na interferência com os assuntos econômicos e sociais, que deveriam ser objeto de discussão legislativa confere ao presidente um certo poder pessoal. Segundo Sartori<sup>249</sup>, os partidos voláteis forçam o presidente a flutuar sobre o voto de um parlamento anárquico. Assim, para que o presidente possa realizar

---

<sup>246</sup> O Brasil não adotou um único sistema eleitoral. Para os cargos de chefes do executivo optou-se pelo sistema majoritário, e para as casas do legislativo, o sistema proporcional. Entretanto, como na seara federal o congresso é composto por duas casas legislativas, podemos observar que a câmara dos deputados segue o padrão proporcional de lista aberta e o senado segue o sistema majoritário. O senado é constituído por representação estadual em mesmo número de cadeiras para cada estado da federação, três vagas, com votação majoritária de uma volta. Desse modo, pode-se considerar que sistema misto no Brasil.

<sup>247</sup> Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. § 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

<sup>248</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 406.

<sup>249</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 406.

seu governo e praticar os atos de estado, é necessário um apoio forte do governo. O chamado “presidencialismo de coalização<sup>250</sup>”

A partir de uma análise da adoção desse sistema, o sistema proporcional no Brasil tenta evitar, em certa medida, a divinização do princípio majoritário que, elevado ao critério de verdade, pode subverter a ordem material de valores da democracia e transformar, democraticamente, o Estado em tirano<sup>251</sup>.

Com uma política conflituosa, principalmente com o presidencialismo de coalização, e com baixa contestação pública, os limites do governo precisam ser reforçados, a fim de que se evitasse o advento de uma tirania. Apesar de culturalmente haver, no Brasil, até hoje, uma propensão à personificação do candidato sobrepondo-o ao partido que representa<sup>252</sup>, o sistema proporcional aumenta o espaço de debate na esfera pública.

De uma forma particular, sistema proporcional no Brasil, por ser de lista aberta e pelo próprio multipartidarismo – em setembro de 2023 estavam registrados 30 partidos no TSE - <sup>253</sup>, as ideias partidárias são sobrepostas por ideias pessoais dos representantes. Assim, com partidos voláteis, com a legitimação da representação pessoal, e grande diversidade de ideias no congresso nacional, o apoio legislativo é relevante ao ponto de garantir a permanência do poder do presidente escolhido por vontade popular

Segundo Lijphart, em sociedades menos homogênea, como no Brasil, o sistema majoritário é de difícil implementação e eficácia, porque os partidos tendem a divergir muito mais, e com frequência a lealdade dos eleitores é mais rígida, reduzindo muito as chances de os principais partidos se alternarem no exercício do poder.<sup>254</sup>

Esse contexto favorece político peculiar exige que a camada da contestação pública seja fortalecida para garantir que a efetiva vontade do cidadão, manifestada pelo sufrágio, seja

---

<sup>250</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

<sup>251</sup> OTERO, Paulo. *A democracia Totalitária: Do estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Cascais: Princípiã, 2015, pp. 279-280.

<sup>252</sup> “Em decorrência dessas mudanças na política causadas pela intensa mediação dos meios de comunicação durante as eleições, é possível verificar, entre a imagem adotada pelos candidatos, uma tendência de personificação de tais construções (...) É possível analisar que a postura adotada pelos candidatos está muito mais ligada à imagem do que às ideias”. TOLEDO, D.; FREITAS, F.; SAVERNINI, E. A personificação Política: uma discussão sobre a nova imagem formada pelos agentes políticos. *Anais do XX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste*, 2015. Disponível em: <https://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2015/resumos/R48-0928-1.pdf>. Acesso em: 31 de maio 2023.

<sup>253</sup> É possível verificar os partidos políticos registrados em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>.

<sup>254</sup> LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia : desempenho e padrões de governo em 36 países*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2019.

promovida no curso do mandato, afinal independente do sistema eleitoral, é importante que haja a manifestação da real vontade do povo.

## 4.2 Contexto de desinformação em 2018 e 2022

Em respeito à vontade do legislador, evolução do processo eleitoral e reformas eleitorais são possíveis e desejáveis em um Estado Democrático do Direito. Porém, não basta que o voto seja exercido por uma parcela considerável da população do Estado, ou mesmo que formalmente seja garantido o voto universal. Retomando os critérios de Robert Dahl trabalhados no livro “Sobre a Democracia”, a participação efetiva é apenas um dos critérios para a busca da democracia. O entendimento esclarecido também é componente integrador para consolidação do Estado democrático<sup>255</sup>.

O que se passou o Brasil a partir das eleições 2014 foi o crescimento da polarização política e de ataques à ordem governamental em diversas linhas. Disputas políticas, procedimentos investigativos e judiciais e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff produziram um cenário de instabilidade política.

Nesse contexto, houve aumento da propagação da desinformação de diversos assuntos, principalmente no que diz respeito ao sistema informatizado da Justiça Eleitoral, em grupos separados de mídias sociais. Em ambientes políticos polarizados, esse modelo compõe chamadas redes integradas com alcance a diversos núcleos sociais, o que dificulta a repressão centralizada de uma desinformação mais contundente<sup>256</sup>.

Há vários argumentos tanto contra quanto a favor da implementação do voto impresso, nomeadamente:

Argumentos a favor do voto impresso:

- a) Transparência e Auditoria por eleitores sem conhecimento tecnológico, cujo comprovante físico permite sensação maior de confiabilidade;
- b) Vontade popular: A implementação do voto impresso responderia às preocupações de parte do eleitorado brasileiro que desconfia da integridade do sistema eletrônico de votação.

Argumentos Contra o Voto Impresso:

- a). Custo: A aquisição de módulos de impressão gera um custo para desenvolvimento e implementação;

<sup>255</sup> DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

<sup>256</sup> BASTOS DOS SANTOS, J. G.; FREITAS, M.; ALDÉ, A. et al. WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. *Comunicação & Sociedade*, v. 41, nº 2, pp. 307-304, 2019.

b) Implicações na recontagem dos votos: atrasos nos Resultados pedidos sucessivos de recontagem de votos podem repercutir na confiança do processo de votação;

c) . Segurança do Voto: Como já foi abordado, a reinserção da mão humana na apuração, no caso de recontagem pode trazer divergência de resultado por erro ou fraude na apuração manual, tão comum no histórico brasileiro.

Independente desses argumentos, necessário ponderar que qualquer restrição ao voto impresso, por exemplo deve se dar com a finalidade exclusiva de preservar princípios constitucionais e direitos fundamentais. A eventual não adoção do voto impresso, não pode ser elaborada a partir de uma construção tecnológica<sup>257</sup>

Não é a implementação ou não do voto impresso que cabe discutir, mas sim, como os discursos podem ferir a instituição eleitoral de modo irreversível, e macular o próprio processo democrático. Para Auer, Mendez<sup>258</sup>, a definição de dispositivos e soluções tecnológicas não podem ser definitivas, e possui uma natureza mais políticas que efetivamente técnica. Não são escolhas fáceis, mas devem possuir controles prévios e posteriores que podem apaziguar as desconfianças sobre o voto eletrônico, com preservação dos direitos fundamentais.

Porém, todo o discurso de desinformação com o descrédito do modo de votar, desestabiliza o se construiu ao longo da história brasileira, com o fomento do voto livre e igualdade de voto.

Atualmente, o Brasil possui o sufrágio universal, secreto, direto, com acesso a todos os cidadãos, incluindo minorias renegadas por muitos anos, como mulheres, analfabetos indígenas, dentre outros. Possui também um órgão de organização e controle das Eleições construído com base nos princípios constitucionais, que é a Justiça Eleitoral, cuja estrutura e expertise é reconhecida internacionalmente e tem uma legislação que impede, pelo menos em certa medida, o desvio dos institutos (por exemplo o impeachment) para macular a vontade do povo e realizar arranjos políticos para ascensão de governantes com legitimidade questionável.

Desse modo, as elites no poder ultrapassam outra camada para garantir a manutenção no governo, qual seja, a ameaça ao entendimento esclarecido.

O pluralismo político continua existindo, assim como o acesso ao sufrágio em si. Um dos principais aspectos do pensamento de Dahl é a ideia de pluralismo na esfera democrática.

---

<sup>257</sup> SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. *Voto impresso: expectativas frustradas: Democracia e Poderes em Crise* São Paulo: IASP, 2022, pp. 77-96.

<sup>258</sup> AUER, Andreas, MENDEZ, Mário. *Introducing e-voting for de European Parliamente elections The constitutional problems. In The European Union and e-voting.* Londres: Routledge, 2005.

Para o autor, a maioria constituiria um grupo de controle, mesmo se os seus membros mudassem de um objetivo para o outro<sup>259</sup>.

No entanto, independentemente da visão política, o que se ataca com desinformação é a instituição do voto, com o fito de deslegitimar o processo eleitoral e fomentar, assim, mudanças legislativas que fortalecem a manutenção do poder das elites dominantes.

Se um critério para que a democracia seja implementada é atacado com ações de desinformação e deslegitimação do sistema de votação, todo o sistema democrático está em risco. A desinformação em massa implica na perda de credibilidade da informação a partir da ausência de confiabilidade no propósito da mensagem que se deseja transmitir<sup>260</sup>.

A Justiça Eleitoral, o sistema eleitoral e o processo de votação passam a sofrer sistemáticos questionamentos e, sob variedade de desinformação, há um enfraquecimento da instituição. Muitos desses ataques ultrapassam as mídias e as redes sociais, passando a integrar um discurso político formalizado.

A exemplo disso, na exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 135/2019, está registrado:

Apesar do totalitarismo concentrado no órgão eleitoral, o Congresso brasileiro desde 2001, atento aos avanços do voto eletrônico no mundo, tem buscado acompanhá-lo, para atribuir maior legitimidade e transparência ao sistema eleitoral. Nada obstante, há anos, o TSE insiste, de forma obstinada, em não seguir as recomendações e tendências seguidas por todo o restante do mundo democrático.

Essa proposta de emenda à Constituição determinaria a obrigatoriedade da expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria, sob o argumento de o sistema de votação ser frágil e fraudável. Insta repetir que a implantação da votação a partir da urna eletrônica teve como escopo primordial garantir maior proteção ao voto e ao equilíbrio do pleito.

A consolidação do sufrágio universal depende da produção de eleições íntegras, a partir de instituições eleitorais socialmente percebidas como justas e confiáveis.

A discussão sobre a implementação de voto impresso, recontagem de votos ou outras evoluções eleitorais democrática é parte do debate democrático. No entanto, o ponto de atenção

---

<sup>259</sup> DAHL, R. A. Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente. In: AMORIM, Maria Stella. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

<sup>260</sup> FONSECA, D. L. de S., SANTOS NETO, J. A. dos. O processo de desinformação e o comportamento informacional. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, v. 19, e021020, 2021.

nasce quando, valendo-se de discursos democráticos, utilizam-se argumentos ou modificações legislativas que possam descredibilizar as instituições base da democracia.

Ataques como esses são reflexos de certas manifestações junto das modernas democracias dos Estados de matriz ocidental, que, apesar de fundadas nos princípios democráticos do pluralismo e da tolerância, revelam vestígios típicos de modelos totalitários. Para Paulo Otero, “existirá aqui, em suma, uma sutil e paulatina impregnação totalitária da democracia”<sup>261</sup>.

Quando a Lei das Eleições (9.504/97) foi editada, a internet não era acessível a grande parte da população brasileira. As campanhas eleitorais eram veiculadas essencialmente por cartazes, comícios, carros de sons e programas em rádio e televisão. Com o advento do acesso à tecnologia, as campanhas eleitorais migram para o ambiente virtual e, cada vez mais, são formadas disputas em que oponentes se enfrentam com a ajuda de armas convencionais (mensagens públicas e informações verdadeiras) e armas não convencionais (manipulação e *fake news*) com a meta de obter dois resultados: multiplicar e mobilizar seus apoios e desmobilizar as bases do adversário<sup>262</sup>.

O acesso à notícia e a sua rápida disseminação, com difícil rastreamento e, muitas vezes, sob anonimato, apresentam novos instrumentos de envio de mensagens que deslocam o nicho dos destinatários das mensagens<sup>263</sup>.

O jogo democrático tradicional tinha uma tendência centrípeta: ganhava aquele que conseguisse ocupar o centro da arena política. No mundo virtual, basta criar mensagens individualizadas identificando os temas mais relevantes para cada um, mesmo se sejam informações contraditórias ou inverossímeis<sup>264</sup>.

---

<sup>261</sup> OTERO, Paulo. *A democracia Totalitária: Do estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Cascais: Princípiã, 2015, p. 151.

<sup>262</sup> EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 90.

<sup>263</sup> Sobre o tema, atuam os “engenheiros do caos” que provocam uma fonte de energia colossal que pode ser explorada, com qualquer objetivo a partir de recursos tecnológicos. Esse fenômeno, segundo Giuliano da Empoli é a tradução política das redes sociais. Para ele, os conteúdos “quentes” (ou seja, polêmicos ou de teoria da conspiração) precisam sempre alimentar uma máquina que provoque emoções e dissepem conteúdo para cumprir objetivos políticos de qualquer natureza, inclusive política, da forma que convier aos engenheiros do caos e a quem eles sirvam.

<sup>264</sup> EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 92.

Assim, manipulação eleitoral pode acontecer com maior incidência e menor esforço. Nos últimos anos, no Brasil, assim como outros países, como nos Estados Unidos, as campanhas eleitorais foram assoladas por falsas notícias ou notícias distorcidas.<sup>265</sup>

Desse modo, valendo-se dos instrumentos da virtuais, do baixo controle e da pouca regulamentação, a desinformação é fator relevante para o processo eleitoral

Em resposta a esses ataques, o TSE instituiu o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral – PROFI, cujo objetivo é estimular a confiança social acerca da idoneidade do processo eleitoral brasileiro, bem como a credibilidade na imparcialidade, no profissionalismo e na fundamentalidade da Justiça Eleitoral.

O programa visa combater desinformações referentes à Justiça Eleitoral e ao processo de votação. Não abrange conteúdos desinformativos dirigidos a candidatos ou partidos políticos, exceto quando a informação afetar, negativamente, a integridade, a credibilidade e ou legitimidade do processo eleitoral.

O sistema eleitoral brasileiro chegou ao que é hoje devido à necessidade histórica de um pleito confiável e universal. Se antes o voto era posto à prova, por fraudes do processo de votação manual ou apuração, agora, com a impossibilidade de burla ao processo informatizado, é mais sólido o discurso de confiabilidade eleições.

O pêndulo de restrição e ampliação do voto não se apresenta como nos períodos históricos anteriores. Apesar das reformas legislativas que impactam mudanças do processo eleitoral, a restrição ao sufrágio torna-se inconcebível, já que acesso ao voto está consolidado constitucionalmente.

A restrição ao direito, hipoteticamente, será possível se o controle for quebrado ou deslegitimado. O enfraquecimento da Justiça Eleitoral e do processo de votação pode, no Brasil, enfraquecer um direito fundamental: o sufrágio.

Seguindo a mesma direção da Justiça Eleitoral, o legislativo, também se movimentou em resposta as manifestações de cunho político da sociedade civil. Assim, o Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) propôs o Projeto de Lei nº 2.630 de 2020, que ficou

---

<sup>265</sup> “Desse magma indefinido emergiram os ataques mais absurdos – e os mais seriais – contra a candidata democrata, da acusação de ter vendido armas ao Estado Islâmico à de comandar uma rede de pedófilos no porão de uma das pizzarias mais populares de Washington. O resultado de todo esse trabalho é que, no dia das eleições, muitos eleitores democratas ficaram em casa, abrindo as portas da Casa Branca aos seguidores de Trump”. EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019, p. 90.

conhecido como Projeto de Lei das Fake News. Esse projeto tem o objetivo de promover a responsabilização dos provedores de aplicações de internet e dos usuários, prometendo estabelecer a transparência na internet e o adequado tratamento desse tipo de conteúdo.

Essa proposta legislativa é uma estratégia que visa minimizar os danos provenientes de desinformações e atos ilícitos realizados por meio das redes sociais, e tem por objetivo identificar as ofensas durante o período eleitoral para coibir os atos antidemocráticos de cunho fraudulento, deixando de lado ideias de má fé que visam tão somente persuadir os usuários<sup>266</sup>.

O projeto foi aprovado pelo senado e remetido à câmara dos vereadores sob a polêmica que remete à ponderação entre a liberdade de expressão e os ilícitos eleitorais. É interessante verificar que no próprio artigo 3º o projeto de lei define a liberdade de expressão como princípio norteador da norma<sup>267</sup>. A norma prevê, ainda, sanções<sup>268</sup> rigorosas no caso de promoção de *fake news*.

Desse modo, se por um lado pretende-se cobrar em excesso, dos provedores de internet, posturas de controle, do outro, a transferência desse controle, com permissão legal para provedores privados pode gerar um excessivo poder à órgãos privados que possuem interesses particulares e econômico. O poder a ser destinado aos referidos provedores pode, durante a campanha eleitoral, criar uma instância de regulação da propaganda eleitoral a ser exercida por empresas privadas.

No mês de maio de 2023, o projeto foi encaminhado para votação na plenária da Câmara dos Deputados, sob muitas discussões que estão longe de ter um consenso.

---

<sup>266</sup> GOMES, G. P.; VILAR, K. C. M. Análise do Projeto de Lei das fake news em perspectiva das eleições. *Revista de Direito*, v. 12, nº 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11205>. Acesso em 1 jun. 2023.

<sup>267</sup> Art. 3º Esta Lei será pautada pelos seguintes princípios: I – liberdade de expressão e de imprensa; II – garantia dos direitos de personalidade, da dignidade, da honra e da privacidade do indivíduo; III – respeito ao usuário em sua livre formação de preferências políticas e de uma visão de mundo pessoal; IV – responsabilidade compartilhada pela preservação de uma esfera pública livre, plural, diversa e democrática; V – garantia da confiabilidade e da integridade dos sistemas informacionais; VI – promoção do acesso ao conhecimento na condução dos assuntos de interesse público; VII – acesso amplo e universal aos meios de comunicação e à informação; VIII – proteção dos consumidores; e IX – transparência nas regras para veiculação de anúncios e conteúdos pagos.

<sup>268</sup> Art. 31. Sem prejuízo das demais sanções civis, criminais ou administrativas, os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada ficam sujeitos a: I – advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas; ou II – multa de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício. § 1º Na aplicação da sanção, a autoridade judicial observará a proporcionalidade, considerando a condição econômica do infrator, as consequências da infração na esfera coletiva e a reincidência. § 2º Para os efeitos desta Lei, será considerado reincidente aquele que repetir, no prazo de 6 (seis) meses, condutas anteriormente sancionadas.

O que se pode extrair desse cenário político brasileiro sobre o sufrágio é que após uma conquista secular do acesso ao voto para que haja efetivamente o sufrágio universal, um movimento de descredibilização do processo eleitoral, aliado à inovações legislativas e cresce de forma que minimizar a importância do voto, ou mesmo do processo para que o direito fundamental ao voto seja retraído e enfraquecido.

Paralelo a esses movimentos, observa-se arranjos que tentam invalidar a vontade popular do voto com processos de impeachment que servem à interesses meramente políticos.

O espaço de debate é posto de lado, e alternativas contra democráticas (seja por golpes, ou abusos das faculdades legais) são utilizadas para manutenção do poder de grupos políticos tradicionais.

### 4.3 Democracia possível

O que torna sólida uma democracia, em que seus cidadãos têm acesso à manifestação de sua vontade? Essa é a questão posta. Para Blanco de Moraes, eleições regulares, com igualdade de oportunidade, mecanismos de controle do processo eleitoral independentes respeitam o sufrágio<sup>269</sup>.

A igualdade de oportunidade nas competições eleitorais transcende a forma; os organismos de fiscalização e controle, mediante ações positivas, devem contribuir para uma verdadeira igualdade material de oportunidades<sup>270</sup>. Assim, o cidadão adquire o poder de escolher, em meio a uma justa competição por seu voto, os projetos políticos que melhor lhe convêm<sup>271</sup>.

Em uma democracia plenamente desenvolvida, com acesso ao entendimento esclarecido e com a possibilidade de voto em iguais condições – ainda que a elite dirigente mude de objetivos –, os cidadãos, por meio democráticos, em eleições periódicas, conseguem se manifestar<sup>272</sup>. Desse modo, a vontade psicológica de cada eleitor é transformada na vontade eleitoral<sup>273</sup>.

Se, ao contrário, os meios de manifestação dos cidadãos são reprimidos, seja com modificações legislativas que impeçam o sufrágio em si, seja por deslegitimação das instituições por meio da perda do entendimento esclarecido, a democracia perde o valor<sup>274</sup>. A democracia vive ou morre nos valores que ela encarna e promove<sup>275</sup>.

---

<sup>269</sup> MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 80.

<sup>270</sup> COELHO, M. de C. *O Teto de Cristal da Democracia Brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra as mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. No mesmo sentido vide: RAPOSO, Vera Lúcia Capeto. *O Poder de Eva: o princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos; problemas suscitados pela discriminação positiva*. Lisboa: Almedina, 2004, p. 76.

<sup>271</sup> PALASSI FILHO, A. Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. *Em Tese*, v. 13, nº 2, 2016, pp. 127-141.

<sup>272</sup> DAHL, R. A. Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente. In: AMORIM, Maria Stella. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 92.

<sup>273</sup> MIRANDA, J. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra editora, 2007, p 208..

<sup>274</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

<sup>275</sup> OTERO, Paulo. *A democracia Totalitária: Do estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Cascais: Príncipia, 2015, pp. 173-174.

No Brasil, segundo Marchetti, a neutralidade adquirida pelo modelo de governança eleitoral em relação aos interesses políticos foi decisiva para os caminhos tomados para a consolidação democrática<sup>276</sup>.

Um órgão que independe de eleições pode, em princípio, fomentar participação e competição política. Seguindo novamente Robert Dahl, ciente de que a plena democracia é um modelo inalcançável, pode-se dizer que os mecanismos para aproximação de um modelo possível aproximam-se do que o autor chama de poliarquia<sup>277</sup>.

Isso, o Brasil cumpre bem, pois possui, um órgão bem estruturado e vinculado ao poder judiciário. Ou seja, possui autonomia e independência sem posição de hierarquia nem com o legislativo ou executivo. É bom ressaltar que esse distanciamento dos poderes cujos representantes são elegíveis pelo sufrágio universal é essencial no contexto brasileiro porque o poder político é, historicamente, muito influenciador nos processos a que toca. Coronelismo e voto de cabresto são os exemplos dessa influência e também a justificativa para a necessidade do órgão de controle independente.

Para aproximar-se de uma poliarquia, a chamada democracia possível, o acesso aos direitos políticos pelos cidadãos e a efetiva competição política deve existir. O desrespeito a esses critérios significa que o regime tende ao autoritarismo.

Para a preservação do fundamental direito ao voto, no Brasil, foi necessário todo o percurso para construção de um controle do processo e ainda não é uma caminhada final..

Se compararmos com outros países que possuem estrutura eleitoral vinculada com o executivo ou com legislativo, tais como Portugal, pode-se questionar por que existe no Brasil uma estrutura eleitoral tamanha e com tantas camadas de controle.

A resposta para esse questionamento encontra-se no retrospecto de conquista e consolidação do voto.

Desde o voto censitário, passando pelo voto de cabresto e pelas tentativas de fraudes, o ato de votar no Brasil nem sempre foi manifestação de vontade. E ainda, mesmo com a formalidade do voto, a vontade do eleitor brasileiro não foi respeitada ao longo da história do país.

Todo o processo de informatização do voto foi construído a partir da necessidade de retirada da mão humana do processo de coleta e apuração dos votos. Isso porque ainda que

---

<sup>276</sup> MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Revista de Ciências Sociais*, v. 51, nº 4, p. 865–893, 2008, p. 885.

<sup>277</sup> DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997, p. 41.

exista restrições legais, tais como proibições de pessoas ligadas à candidatos comporem mesas receptoras de voto ou a junta eleitoral<sup>278</sup>, a manipulação do voto ocorria, mesmo com o controle legal e de fiscalização de partidos políticos.

O voto é fundamental para a construção democrática de um país e deve ser livre, representando a vontade dos cidadãos. Os cidadãos, por sua vez, devem ser esclarecidos dos seus direitos, de modo que os grupos, em sua singularidade, componham uma sociedade diversa e plural, de modo que a competição por interesses e projetos políticos seja acalorada e justa.

A tensão entre democracia e autoritarismo é constante e coloca na berlinda os direitos políticos dos cidadãos e do eleitorado. Há que se compreender que esse pêndulo vai existir e que direitos fundamentais, notadamente o direito ao voto, precisam de constante proteção.

Um órgão de controle forte, como a Justiça Eleitoral, evita retrocessos nas conquistas democráticas. Assim, fortalecer a Justiça Eleitoral, para que ela impeça abusos legislativos ou mesmo oriundos do Poder Executivo, garante que o voto cumpra sua função de alicerce democrático e manifestação da vontade dos cidadãos<sup>279</sup>.

A credibilidade e a segurança do sistema eleitoral não podem ser lugar de conforto, pelo que se exige constantemente o desenvolvimento de melhoria dos níveis de segurança, transparência e “*auditabilidade*”<sup>280</sup> das urnas eletrônicas, do sistema de votação e da própria justiça eleitoral.

---

<sup>278</sup> Cfr. Lei 9.504/97 Art. 63. Qualquer partido pode reclamar ao Juiz Eleitoral, no prazo de cinco dias, da nomeação da Mesa Receptora, devendo a decisão ser proferida em 48 horas. § 1º Da decisão do Juiz Eleitoral caberá recurso para o Tribunal Regional, interposto dentro de três dias, devendo ser resolvido em igual prazo. § 2º Não podem ser nomeados presidentes e mesários os menores de dezoito anos. Art. 64. É vedada a participação de parentes em qualquer grau ou de servidores da mesma repartição pública ou empresa privada na mesma Mesa, Turma ou Junta Eleitoral. Art. 120 do Código Eleitoral: Art. 120. Constituem a mesa receptora um presidente, um primeiro e um segundo mesários, dois secretários e um suplente, nomeados pelo juiz eleitoral sessenta dias antes da eleição, em audiência pública, anunciado pelo menos com cinco dias de antecedência. § 1º Não podem ser nomeados presidentes e mesários: I - os candidatos e seus parentes ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge; II - os membros de diretórios de partidos desde que exerça função executiva; III - as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo; IV - os que pertencerem ao serviço eleitoral. ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

<sup>279</sup> RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro. Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). *Policy paper*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30085/%5bPT%5d%20Estudo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>280</sup> Neologismo utilizado por eleitoralista para definição do que pode se auditável. Esse termo é comumente utilizado em petições, discursos, e notícias sobre a auditoria do processo eletrônico de votação.

O sistema eleitoral segue amadurecendo e precisa ser constantemente revisado com testes públicos para que a lisura e segurança das eleições sejam cada vez menos passíveis de questionamentos.

De modo geral, no Brasil, a utilização da urna eletrônica é um avanço tecnológico para agilizar a informação eleitoral durante as eleições. Os termos da discussão, no entanto, não se dão pela inegável vantagem tecnológica e rapidez das urnas na contagem dos votos, mas sim pelo discurso que questiona a sua segurança e confiabilidade na alteração dos resultados finais para possível favorecimento de candidatos nos pleitos eleitorais.

O que se tem é que, ao longo da consolidação histórica da utilização do sistema eleitoral brasileiro, as dúvidas e questionamentos sobre a sua imunidade a problemáticas como erros e fraudes sempre existiram.

No entanto, em um contexto de crise política demarcado por sucessivos eventos envolvendo corrupções no ambiente democrático, colocar em causa a legitimidade e segurança da estrutura eleitoral tornou-se mais uma pauta para debater possíveis soluções de colmatar alegadas lacunas na confiabilidade do processo eleitoral<sup>281</sup>.

Apesar da urna eletrônica ter trazido estabilidade para o processo eleitoral brasileiro, é constante a necessidade de aprimoramento de mecanismos que possam validar, perante os cidadãos e os órgãos interessados, a ideia de que o mecanismo como um todo se imbuí de proteções suficientes para afastar desonestidades ao longo do processo de votação<sup>282</sup>.

Nesses termos, é preciso que os interessados questionadores do sistema utilizem os métodos oferecidos pela Justiça Eleitoral para aprimorar a segurança da urna e não para destruir um sistema consolidado de votação eletrônica que apresenta precedentes irretocáveis em relação a supostas fraudes.

---

<sup>281</sup> RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro. Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). *Policy paper*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30085/%5bPT%5d%20Estudo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>282</sup> ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

## **Considerações finais**

Para a construção da democracia é necessária a efetiva participação dos cidadãos e que haja possibilidade de manifestação da vontade popular, considerando toda a sua diversidade e heterogeneidade.

Nas sociedades modernas a organização populacional impede que o exercício democrático seja realizado de forma direta e a representação dos diversos grupos é necessária. Afinal, a unanimidade de ideias não condiz com o conceito democrático.

O debate político, as discussões e até mesmo ações para implementação das ideias estabelecem um ambiente de disputa na sociedade. Essas disputas, no entanto, podem ser travadas em diversos níveis e formas que, a depender de como são exercidas, podem tender ao autoritarismo ou à consolidação democrática.

O que buscou no presente estudo é apresentar como o sufrágio contribui para a construção democrática no Brasil e como esse direito fundamental pode evitar governos autoritários e tiranos.

Para responder a esta questão, buscou-se relacionar o sufrágio como a manifestação da cidadania e como o exercício do direito ao voto relaciona com a democracia. Para isso, a primeira parte do trabalho cuidou de estabelecer as premissas com conceituação de sufrágio, cidadania e democracia, que, apesar de diversos significados são estreitamente relacionados, principalmente, na finalidade de permitir que uma representação legítima e plena.

O exercício do voto, que é a capacidade ativa do eleitor, em um estado democrático deve ser acessível aos cidadãos de forma ampla, mas não é bastante para que o sufrágio seja realmente garantido. A contestação pública, ou seja, a possibilidade de oposição, também é requisito para que o voto seja exercido de maneira democrática.

No Brasil, desde as primeiras eleições como um país independente, as elites oligárquicas passaram a agir com a finalidade de manutenção do poder. Embora o desejo de se fazer representar é legítimo, o limite democrático é ultrapassado quando se rompe a barreira da legalidade ou se abusa da própria função para que o processo democrático seja modificado para servir a fins pessoais.

Esse limite foi ultrapassado inúmeras vezes na história do Brasil e, portanto, a contextualização histórica foi necessária para demonstrar como o sistema legal eleitoral e constitucional existiu, durante tantos anos, de maneira excludente com normas eleitorais que garantiam o acesso ao voto a um restrito número de cidadãos. Seja pelo voto censitário, ou pela exclusão das mulheres, analfabetos foram necessários anos de amadurecimento para que o real sufrágio universal fosse implementado, o que de fato ocorreu quase um século após a Proclamação da República.

Apesar disso, reformas eleitorais constantes até hoje são utilizadas como meio de garantir que os detentores das cadeiras assim permaneçam possam dificultar o acesso de novos grupos de representantes no poder.

Do mesmo modo que no ano de 1945 Getúlio Vargas, presidente popular à época e com todo aparato estatal ao seu dispor, concorreu em vários estados e permitiu que filiados do seu partido assumissem cadeiras na câmara de deputados devido à votação proporcional, no ano de 2013, a diminuição do prazo de campanha eleitoral de três meses para quarenta e cinco dias permitiu que candidatos que concorreram às eleições tivessem maior oportunidade de sucesso porque, já conhecidos do eleitorado brasileiro por meio de propagandas institucionais, necessitavam de menos tempo (e investimento financeiro) para apresentar as suas propostas.

Esses foram dois exemplos que a legislação eleitoral, sem interferir diretamente nos requisitos para o voto, prejudicou o entendimento esclarecido do eleitor e fragilizou o componente da contestação pública.

Ressalta-se que não a equação não é tão simples e direta. Há vários fatores que interferem na contestação pública e no acesso livre ao voto. A manipulação de votos, as pressões físicas e psicológicas ao eleitor para que o voto seja lançado em um determinado partido, para cumprir o designado pelas autoridades locais que detinha (e ainda o detém), o poderio econômico e político também é uma forma historicamente constatada no Brasil para que não haja um avanço democrático.

Em reação às práticas coronelistas o Estado brasileiro avançou na consolidação de um órgão independente, ligado ao poder executivo (que presta à finalidade contra majoritárias, na maioria das vezes), que é a Justiça Eleitoral. O Brasil exige um processo eleitoral rigoroso, e com constante validação, independente do modo como é implementado. As razões dessa

necessidade podem repousar na natureza da população heterogênea, distribuída em grande território e com histórico de ruptura democrática constante.

A Justiça Eleitoral, por sua vez, cuidou de atuar para reparar distorções no acesso ao voto no âmbito administrativo, como, por exemplo, organização do recenseamento eleitoral, avanço tecnológicos para que a apuração e, posteriormente, a votação eletrônica, fiscalização dos atos de campanha e no âmbito judicial com o processamento e controle dos abusos eleitorais.

Isso posto, a partir da Constituição da República de 1988, com a garantia constituição do sufrágio universal e com um órgão de organização e controle independente, outros desafios passam a ameaçar a democracia, para enfraquecer o direito ao voto.

Recorrer a institutos de controle legislativo de forma desenfreada, como o impeachment, com motivação política para alternância tem como efeito a fragilização do sufrágio. Afinal, se a manifestação popular não é reconhecida, sem que tenha sido efetivamente constatado um abuso, pode gerar uma desmotivação ou descredibilização do processo eleitoral, uma vez que o eleitor, que teve sua preferência referendada pelo processo eleitoral perde sua representatividade por brechas legislativas.

Outra forma de enfraquecer o exercício do voto é produzir um discurso que descrédito do processo eleitoral. Ora, o estado democrático só existe se houver a confiança no direito. Sem isso, o pacto entre o cidadão e os seus representantes se torna frágil e a percepção de legitimidade de representação torna-se turva. O exemplo trazido no trabalho foi a desinformação quanto ao processo eleitoral, e principalmente ao modelo eletrônico de votação sem o voto impresso. No contexto atual em que conteúdos informativos são disseminados com grande velocidade, os impactos de desinformações podem acarretar desconfiança do processo, com desmotivação do eleitorado, cujos impactos futuros podem atingir diretamente a democracia.

Dito isso, pode-se afirmar que o contributo do sufrágio no Brasil é basilar para sustentar a democracia. As rupturas democráticas foram contidas por fatores, que sem o avanço do voto, não seriam possíveis. Se, não houvesse evoluções no acesso ao voto, na legislação eleitoral e no modo de votar, pouco se avançaria democraticamente. Hoje, os recursos de controle administrativo para garantir o acesso ao voto a todos os cidadãos, e que esse voto seja, de fato

considerado, proporcionam um ambiente cuja oposição seja possível e, de forma salutar, o espaço de debate público tende a ser preservado.

Muito ainda há que se avançar, principalmente, na contenção de reformas legislativas com motivações políticas pouco transparentes, mas, ao se olhar para trás, o caminho democrático foi percorrido com muito sucesso.

O debate de ideias deve acontecer, isso é inegável, seja pelos cidadãos, seja pelos seus representantes, seja pela dentro da urna, no congresso nacional ou nos espaços de poder, mas sempre dentro da legalidade e com a legitimidade conferida através do sufrágio universal.

### **Referências Bibliográficas**

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL, Diogo Freitas do. *História das Ideias políticas*. Volume II, Lisboa: Pedro Ferreira artes Gráficas, 1997.

AMORIM, P. H. *Partidos e Políticos*. Rio de Janeiro: JB, 1982.

ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar; WERMELINGER, Célio Castro. Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro. In: ALVIM, Frederico Franco Jaime Barreiros Neto; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (coords.) — *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, pp. 181-198.

AQUINO, S. T. de. *Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino*. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1995.

AUER, Andreas, MENDEZ, Mário. *Introducing e-voting for de European Parliamente elections The constitutional problems*. In *The European Union and e-voting*. Londres: Routledge, 2005.

BANOND, Isabel. *História das Ideias Políticas*. Cascais: Principia, 2014.

BASTOS DOS SANTOS, J. G.; FREITAS, M.; ALDÉ, A. et al. WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. *Comunicação & Sociedade*, v. 41, nº 2, pp. 307-304, 2019.

BERNARDO, J. S. O fim "melancólico" da "República do café com leite" (1922-1930). *Das Amazônias*, v. 2, nº 1, 2019, pp. 17-30.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL, Assis. *Democracia Representativa – Do Voto e Do Modo de Votar*. Imprensa: Rio de Janeiro, 1893.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto Eletrônico - 20 anos da urna eletrônica*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016.

CABRAL, J. C. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932 (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

CABRAL J. C. R. *Systemas eleitoraes do ponto de vista da representação proporcional das minorias: contendo a exposição succinta das mais perfeitas organizações politico-eleitoraes modernamente postas em pratica na Itália, no Uruguay e na Allemanha*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1929.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política*. 6ª edição. Tomo I, Coimbra: Almedina, 2012.

CAMARÃO, P. C. B. *O Voto Informatizado: legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

CANDIDO, António Ribeiro da Costa. *Princípios e questões de philosophia política*. Vol.1. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1881.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. G., MENDES, G. F., SARLET, I. *et al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Almedina, 2013.

CARONE, E. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro-São Paulo: DIFEL, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, 1997, pp. 229-250. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2023.

CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste?. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 3, nº 2, 2011, pp. 193-206. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>.

- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, nº 35, out. 1997.
- CLARK G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, P. S. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Rev. Faculdade de Direito da UFMG*, nº 7, 2007, pp. 677-700.
- COELHO, M. de C. *O Teto de Cristal da Democracia Brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra as mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. *Estudos Avançados* 14(38), 2000, pp. 307-320. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mXxJP4D6KjLZMx8pmCMRjkc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- CORTÊS, Jorge; DUARTE, Vasco de Almeida. *Estudos vários de direito eleitoral*. Lisboa: Editora, 1996.
- D'HONDT, Victor. *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Bruxela: Bruxelles C. Muquardt, 1882.
- DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DAHL, R. A. Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente. In: AMORIM, Maria Stella. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- DAHL, Robert. A. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: EDIUSP, 1997.
- DUVERGER, Mauricie. *Sociologia política: Elementos da ciência política*. Lisboa: Almedina, 1983.
- EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.
- FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Editora Letramento, 2017.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008.
- FARHAT, Saïd. *Conceito de voto de cabresto*. Dicionário parlamentar e político : o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos - Fundação Petrópolis, 1996.
- FAYET, Carlos S. *Sufragio y Representacion Politica*. Buenos Aires: Bibliografica Omeba S.A., 1963.

FERRARO, Alceu Ravanello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Dossiê: "Letramento" Revista Educação e Sociedade*, nº 23, 81, 2022, pp. 21-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008100003>. Acesso em: 3 maio. 2023.

FERREIRA, S. P. *Manual do Cidadão em um Governo Representativo*. Tomo I. Paris: Rey et Gravier, 1834.

FISCH, A., MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados*, v. 36, nº 106, 2022, pp. 33–53.

FONSECA, D. L. de S., SANTOS NETO, J. A. dos. O processo de desinformação e o comportamento informacional. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, v. 19, e021020, 2021.

FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; NUNEZ, Izabel Saenger. *História Oral do Supremo [1988-2013]: Carlos Velloso*. Vol. 7. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

FREIRE, A. Eleições, sistemas eleitorais e democratização: o caso português em perspectiva histórica e comparativa. In: Freire, A.(org.). *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX português, uma perspectiva*.

GOMES, G. P.; VILAR, K. C. M. Análise do Projeto de Lei das fake news em perspectiva das eleições. *Revista de Direito*, v. 12, nº 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11205> .

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Legislação Eleitoral* Lisboa: Edições Cosmos, 1995.

GOUVEIA, L.B. *Gestão da segurança da informação*. V. 1.1. 2016. Disponível em: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5954/1/securv1\\_1\\_mar2016.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5954/1/securv1_1_mar2016.pdf). Acesso em 31 de maio 2023.

HOBBS, T. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JANINO, G. D. *O quinto Ninja*. São Paulo: Vidaria, 2021.

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

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEVITSKY, S., ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia : desempenho e padrões de governo em 36 países*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2019.

- LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução de Anoar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- MALTEZ, José Adelino. *Princípios de Ciência Política – Introdução à teoria política*. 2ª edição. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.
- MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Revista de Ciências Sociais*, v. 51, nº 4, p. 865–893, 2008.
- MATTOS, Hebe Maria. Raça e cidadania no crepúsculo da modernidade escravista no Brasil. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs.). *O Brasil Imperial*. Vol. III, 1870-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- MEYER-RESENDE, M. Maioritarismo iliberal ou o autoritarismo encapotado: Qual o problema da Europa? *Relações Internacionais*, n. 59, 2018, pp. 65–73.
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MIRANDA, J. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra editora, 2007.
- MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais*. Lisboa: Almedina, 2017.
- MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista De Sociologia E Política*, 19(40), 2011, pp. 13–25. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução Miguel Morgado, Lisboa: Edições 70, 2012, p.152.
- MORAIS, Carlos Blanco. *O Sistema Político: em tempo de erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2017.
- MOREIRA, V. *Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade*. Coimbra: Coimbra Ed., 2005.
- MOSCA, Gaetano Mosca. *Scritti politici. A cura di Giorgio Sola*. Torino: Utet, 1982.
- NEU, Viola. Voto Obrigatório e Liberdade de Votar. *Diálogo Político*, 2, 2022, pp. 54-65.
- NICOLAU, J. *Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NICOLAU, J. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2019.
- OTERO, Paulo. *A democracia Totalitária: Do estado totalitário à sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Cascais: Princípia, 2015.

- PALASSI FILHO, A. Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. *Em Tese*, v. 13, nº 2, 2016, pp. 127-141.
- PANDOLFI, D. C.; GRZYNSZPAN, M. *Da Revolução de 30 ao Golpe de 37: A depuração das Elites*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.
- PARETO, Vilfredo. *Scritti politici: a cura de Giovanni Busino*. Torino: Utet, 1974.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PROENÇA, Raul. *Páginas de política*. Lisboa: Serra nova, 1938.
- RAPOSO, Vera Lúcia Capeto. *O Poder de Eva: o princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos; problemas suscitados pela discriminação positiva*. Lisboa: Almedina, 2004.
- RAUHALA, E. *North Korea Elections: A Sham Worth Studying*. Time. mar. 2014. Disponível em: <https://time.com/17720/north-korea-election-a-sham-worth-studying>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro. Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). *Policy paper*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30085/%5bPT%5d%20Estudo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- RIBEIRO, J. A. *Tancredo Neves - A noite do destino*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015.
- ROSSI, L. O. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango. *Revista dos estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, nº 17, 2020. pp. 318-347.
- ROUSSEAU, J. J. *O contrato social ou princípios do direito político*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Nova Cultural, 2005.
- SALGADO, E. D. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 58.
- SILVA, A. C. ; NETTO, F. P. B. ; SANTOS, P. P. Democracia E Sufrágio: Sobre A Necessária Compreensão Dos Sistemas Eleitorais Brasileiros. In: Maria Fernanda Salcedo Repolês; Maria Tereza Fonseca Dias. (Org.). *O Direito entre a esfera pública e a autonomia privada: transformações do direito público no ambiente democrático*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, v. 2, p. 91-105.
- SORIANO, Maria Vicentina Garcia. *Elementos de derecho electoral*. Valencia: Tirando lo Blanch, 1999.

SOUSA, Luís de; COROADO, Susana. *Ética e integridade na política*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel de Sousa, 2022.

SOUTO, L. M. A “Constitucionalização” da violação a garantias e direitos fundamentais no Estado de Direito: estado de exceção, questões de gênero e direitos políticos. 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação strictu sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. *Voto impresso: expectativas frustradas: Democracia e Poderes em Crise* São Paulo: IASP, 2022.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SUCUPIRA, Newton. Nota sobre o direito de resistência ao governo tirânico ou a teoria do impeachment segundo Santo Tomás de Aquino. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. 43, nº 181, 1996, pp. 71–80, p. 78.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América Livro I: Leis e Costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (E-book retirado do site <<http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf>>).

TOLEDO, D.; FREITAS, F.; SAVERNINI, E. A personificação Política: uma discussão sobre a nova imagem formada pelos agentes políticos. *Anais do XX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste*, 2015. Disponível em: <https://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2015/resumos/R48-0928-1.pdf>. Acesso em: 31 de maio 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto Eletrônico - 20 anos da urna eletrônica*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016.

VIDEIRA, Susana Antas Fernandes. *Para a história do direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2005.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. *ADI 5889*. Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020.

BRASIL. *Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1765>.

BRASIL. *Decreto 19.684/31, de 10 de fevereiro de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19684-10-fevereiro-1931-503069-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. *Decreto 3.029, de 9 de janeiro de 1881*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945*. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961*. Institui o sistema parlamentar do governo. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. *Exposição Eleição de 1933: o Limiar da Justiça Eleitoral*. [S.D]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em: 29 de maio 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962*. Dispõe sobre a vacância ministerial, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-2-16-setembro-1962-541565-norma-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.503, de 2003*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.

BRASIL. *Resolução Nº 23.600, de 12 de Dezembro de 2019*. Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em 18 agosto de 2018.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar 2022*. 15ª ed. Brasília: TSE, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Começa o prazo para as entidades analisarem programas utilizados nas urnas*. TSE, *Comunicação*. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Abril/comeca-hoje-7-prazo-para-entidades-podem-analisarem-programas-utilizados-nas-urnas>.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria nº 282, de 22 de março de 2022*. Institui o Programa de Fortalecimento Institucional a partir da gestão da imagem da Justiça Eleitoral - PROFI no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina sua execução.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Presidentes: Tribunal Superior Eleitoral – 2017 a 1932*. Brasília: TSE, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral*. Brasília, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2002*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2003.

FRANCE. *Declaração do Direito do Homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>.

PORTUGAL. *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta*. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado\\_amizade\\_cooperacao\\_consulta\\_rep\\_port\\_brasil.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado_amizade_cooperacao_consulta_rep_port_brasil.pdf). Acesso em: 6 ago. 2023.

RAUHALA, E. *North Korea Elections: A Sham Worth Studying*. Time. mar. 2014. Disponível em: <https://time.com/17720/north-korea-election-a-sham-worth-studying>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4543*. voto da Ministra Carmém Lúcia. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 fev. 2023.

## SÍTIOS ELETRÔNICOS

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos (checks and balances system). *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*, 2018. Disponível em: [https://scholar.google.pt/scholar?hl=ptBR&as\\_sdt=0%2C5&q=sistema+de+freios+e+contrapesos&btnG=&oq=sistema+de+fre](https://scholar.google.pt/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=sistema+de+freios+e+contrapesos&btnG=&oq=sistema+de+fre).

BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/zrvn9/pdf/barbosa-9788579820748.pdf>. Acesso em maio 2023.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional*. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/13779-1442-5-30.pdf>.