

Jaime Barreiros Neto



COLEÇÃO
sinopses
PARA CONCURSOS

Coordenação
Leonardo Garcia

40

DIREITO ELEITORAL

13ª
EDIÇÃO

REVISTA
ATUALIZADA
AMPLIADA

2023



EDITORIA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

Direito eleitoral: noções introdutórias

1. CONCEITO, OBJETO E OBJETIVOS DO DIREITO ELEITORAL

O **Direito Eleitoral**, ramo do Direito Público diretamente relacionado à instrumentalização da participação política e à consagração do exercício do poder de sufrágio popular, é **conceituado**, por Fávila Ribeiro (Direito Eleitoral, 1996, p. 5) como o “ramo do Direito que dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa equação entre a vontade do povo e a atividade governamental”. Joel J. Cândido (Direito Eleitoral Brasileiro, 2008, p. 25), por sua vez, define o Direito Eleitoral como sendo o “ramo do Direito Público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e as eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares dos mandatos eletivos e das instituições do Estado”.

Pode-se compreender o **objeto do Direito Eleitoral** como sendo a **normatização de todo o chamado “processo eleitoral”**, que se inicia com o alistamento do eleitor e a consequente distribuição do corpo eleitoral e se encerra com a diplomação dos eleitos. Neste ínterim, torna-se objeto do Direito Eleitoral todo o conjunto de atos relativos à organização das eleições, ao registro de candidatos, à campanha eleitoral (principalmente no que se refere ao combate ao abuso de poder econômico por parte de candidatos), à votação, à apuração e à proclamação dos resultados.

O **Direito eleitoral** tem como **objetivo** a garantia da normalidade e da legitimidade do procedimento eleitoral, viabilizando a democracia. A normalidade significa a plena garantia da consonância do resultado apurado nas urnas com a vontade soberana expressada pelo eleitorado. A legitimidade, por sua vez, significa o reconhecimento de um resultado justo, de acordo com a vontade soberana do eleitor. Vale ressaltar que a **expressão “procedimento eleitoral”** utilizada refere-se não apenas às eleições, mas também às consultas populares, a exemplo do plebiscito e do referendo, sobre as quais também incidem as normas de direito eleitoral.

Direito Eleitoral

Conceito: Ramo do Direito Público que normatiza o exercício do poder de sufrágio popular, viabilizando a democracia.

Objeto: Normatização de todo o chamado “processo eleitoral”, que se inicia com o alistamento do eleitor e a consequente distribuição do corpo eleitoral e se encerra com a diplomação dos eleitos.

Objetivos: Garantia da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio popular.

► Atenção!!!

A competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral é da União, segundo o artigo 22 da Constituição Federal de 1988.

2. A DEMOCRACIA COMO CONDIÇÃO BASILAR PARA A EXISTÊNCIA DO DIREITO ELEITORAL

Em uma das suas mais famosas frases, Sir. Winston Churchill, grande estadista britânico do século XX, primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial, definiu a democracia como “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais conhecidos”. Tal pensamento, aparentemente para muitos, confuso, denota, com grande acuidade, a verdadeira **essência do regime democrático**: o seu caráter contraditório e processual, tendo em vista a própria lógica paradoxal da condição humana, pautada na necessidade do homem viver em sociedade e, ao mesmo tempo, atuar como “o lobo do homem”, na clássica definição de Thomas Hobbes.

Buscando compreender o conteúdo da democracia, para além do conhecido conceito consagrado, em 1863, pelo presidente Abraham Lincoln, em seu famoso discurso de Gettysburg, segundo o qual a democracia seria “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, o cientista político **Robert Dahl**, (Sobre a Democracia, p. 49-50), indica **cinco critérios fundamentais**, na sua visão, para a **caracterização de um regime democrático**: a participação efetiva de todos os membros da comunidade, que devem ter oportunidades iguais e efetivas para expressar suas opiniões; a igualdade de voto, seguindo a lógica de que todas as pessoas devem ter o mesmo valor e importância em um processo democrático; o entendimento esclarecido, a partir do qual a consciência cidadã deverá ser despertada; o controle do programa de planejamento, segundo o qual os membros da comunidade devem ter a oportunidade de decidir as prioridades políticas e ter acesso, de forma transparente, a informações acerca do orçamento público; e a inclusão de adultos, fundamentada na concepção de sufrágio universal, de forma a evitar exclusões despropositadas de pessoas do processo político.



A partir dos **cinco critérios** de Robert Dahl, viabiliza-se uma **melhor compreensão do que seria uma democracia**: um regime político fundamentado na ampla participação popular, na igualdade política, na transparência e no desenvolvimento do espírito crítico do povo.

Ocorre que, diante de tais características ideais, um grande dilema se perpetua: será que realmente **existe democracia**? Em algum país do mundo há, em uma total plenitude, um regime político fundamentado em todas as características apontadas? Provavelmente não! Assim sendo, a **única alternativa** que resta para fazer valer a crença da existência do regime político democrático, almejando-se a sua efetivação, **fundamenta-se** em importante doutrina do cientista político italiano **Giovanni Sartori**, segundo quem a melhor forma de entender-se a democracia não é, de fato, buscando um conceito formal e estático. Para Sartori (Teoria Democrática, p. 19): “o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, uma democracia legítima não é, não pode ser, igual a uma democracia ideal”. **A democracia, dessa forma, deve ser estudada como um processo**, em constante evolução e aprimoramento, para o qual todos devem contribuir. Afinal, nenhum regime político, além da democracia, preserva, de forma tão eficaz, o respeito à diversidade, às particularidades individuais, às minorias, à liberdade de opinião, sexual e de crença e a igualdade. O **pressuposto** de que o **indivíduo singular**, como pessoa moral e racional, é o **melhor juiz do seu próprio interesse**, é o **grande trunfo do regime político democrático**.

► **Atenção!!!**

É a democracia condição basilar para a existência material do Direito Eleitoral. Fora da democracia podem, até mesmo, existir normas eleitorais regendo eleições, plebiscitos e referendos, mas não persiste

o objetivo maior desse ramo do Direito que é, como já ressaltado, a garantia da normalidade e da legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular (poder inerente ao povo de tomar decisões, determinando prioridades e ações no âmbito público).

2.1. Espécies de democracia

Existem **várias classificações** relacionadas às espécies de democracia. A mais importante é a que diferencia a democracia direta, a indireta (também chamada de representativa) e a semidireta (também chamada de participativa). Senão vejamos:

- a) **Democracia direta**: modelo de democracia caracterizado pelo **exercício do poder popular sem a presença de intermediários**. Atualmente, é pouco utilizada, sendo observada a sua presença em alguns cantões da Suíça, de pequena dimensão territorial e populacional. Visto por muitos, a partir da era digital, como o caminho natural a ser traçado pelos povos democráticos, o modelo direto de democracia teve origem na Grécia Antiga, em especial na cidade-estado de Atenas, por volta do século IV a. C.
- b) **Democracia indireta (representativa)**: modelo de democracia marcado pela **pouca atuação efetiva do povo no poder**, uma vez que ao povo, neste modelo, cabe apenas escolher, através do exercício do sufrágio, seus representantes políticos, de forma periódica. A democracia representativa **se desenvolveu** como modelo a partir, principalmente, da **Revolução Francesa**, estando relacionada aos interesses elitistas da nova classe dominante de distanciar o povo do exercício do poder, servindo como ideologia de dominação em favor da classe burguesa. Com as revoluções sociais do século XIX, a **crise econômica de 1929** e as duas grandes guerras mundiais do século XX, o modelo de **democracia indireta entrou em colapso**, sendo objeto de constantes críticas que culminaram na sua substituição pelo modelo da democracia semidireta ou participativa, vigente no mundo contemporâneo no âmbito dos Estados mais amadurecidos democraticamente.
- c) **Democracia semidireta (participativa)**: modelo de democracia dominante no mundo contemporâneo, caracteriza-se **pela preservação da representação política aliada**, entretanto, por **meios de participação direta** do povo no exercício do poder soberano do Estado. Na democracia semidireta, o **povo** exerce a soberania popular não só **elegendo representantes** políticos, mas também **participando de forma direta** da vida política do Estado, através dos institutos da democracia participativa (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei).

► Atenção!!!

A democracia semidireta é o modelo de democracia adotado pelo Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No 23º Concurso de Procurador da República foi questionado se o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular seriam as únicas formas de soberania popular previstas na Constituição da República. A afirmativa, evidentemente, era falsa, uma vez que, em uma democracia semidireta, a exemplo do Brasil, além destes três instrumentos o povo exerce a soberania também pelo voto, proferido nas eleições, na escolha dos seus representantes políticos.

Já no 20º Concurso de Procurador da República havia uma alternativa afirmando que a soberania popular seria exercida unicamente por meio de seus representantes, e nunca diretamente pelo povo. A afirmativa era falsa, uma vez que o Brasil adota a democracia semidireta.

2.2. Institutos da democracia participativa

Como já destacado, a **democracia semidireta**, ou participativa, é caracterizada pela **mescla** existente entre a **representação popular** definida nas eleições e a existência de meios de **participação direta** do povo no exercício do poder soberano do Estado. A esses meios chamamos de “institutos da democracia participativa”, destacando-se, dentre esses institutos, o **plebiscito**, o **referendo** e a **iniciativa popular de lei**, previstos constitucionalmente e regulamentados pela Lei nº. 9.709/98.

O artigo 2º, caput, da Lei nº. 9.709/98 é quem define os conceitos de plebiscito e referendo, estabelecendo-os como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

► **Atenção!!!**

O **plebiscito** deve ser convocado com **anterioridade** ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido (art. 2º, § 1º da lei nº. 9.709/1998). Já o **referendo** “é convocado com **posterioridade** a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. (art. 2º, § 2º da Lei nº. 9709/1998).

Nas questões de **relevância nacional**, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal (incorporação, subdivisão ou desmembramento de estado, com ou sem anexação a outro estado), o **plebiscito** e o **referendo** são convocados mediante **decreto legislativo**, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 3º da Lei nº. 9.707/98).

► **Atenção!!!**

Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado (art. 9º da Lei nº. 9709/98).

Aprovado o ato convocatório da consulta popular, o presidente do Congresso Nacional dará ciência à **Justiça Eleitoral**, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição, fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula respectiva, **expedir instruções** para a realização do plebiscito ou referendo e assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

O **referendo** pode ser **convocado no prazo de trinta dias**, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular (art. 11 da Lei nº. 9.709/98).

O **plebiscito** ou **referendo**, convocado nos termos da citada lei, será **considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples**, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A incorporação de estados entre si, a subdivisão e o desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. Considera-se população diretamente interessada toda a população do estado que poderá ter seu território desmembrado, valendo esta mesma regra em caso de desmembramento, incorporação ou subdivisão de municípios.

A Emenda Constitucional 111, publicada em 2021, acrescentou ao artigo 14 da Constituição Federal os parágrafos 12 e 13, estabelecendo que serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão específica para tal fim.

A **iniciativa popular de lei**, por sua vez, também pode ser considerada como um importante instituto da democracia participativa previsto no Direito brasileiro. É também a **lei nº. 9.709/98** que disciplina, no âmbito federal, o citado instituto, estabelecendo, no seu **artigo 13**, que “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Como se observa, **o povo não tem a capacidade de legislar diretamente**. A iniciativa popular de lei é, na verdade, a prerrogativa que o povo tem, na democracia semidireta adotada no Brasil, de **apresentar projeto de lei**, que poderá, ou não, tornar-se lei.

Ainda de acordo com a lei nº. 9.709/98, a **iniciativa popular de lei** deverá circunscrever-se a **um só assunto**. Além disso, o **projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma**, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

A **tramitação** de projeto de iniciativa popular de lei federal **sempre é iniciada na Câmara dos Deputados**.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

Na questão aberta do 18º Concurso de Procurador da República, indagou-se: “o que vêm a ser Plebiscito e Referendo? Em que hipóteses podem ser realizados?”

Já no concurso para o Ministério Público do Acre, realizado pelo CESPE, em 2014, foi considerada verdadeira afirmativa que dispunha que “A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

No concurso para técnico judiciário do TRE-MG, realizado em 2015 (banca Consulplan), por sua vez, foi cobrada a seguinte questão:

O princípio democrático encontra-se inscrito no artigo 1º parágrafo único da Constituição Brasileira que dispõe: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assinale a alternativa que contempla direito político que representa desdobramento direto deste princípio.

- a) Filiação partidária.
- b) Sufrágio capacitário.
- c) Iniciativa popular das leis.
- d) Referendo para aprovação de projeto de lei.

A alternativa correta é a assertiva “c”, uma vez que o artigo 14, III da Carta Magna prevê que “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 iniciativa popular de lei”. Desta forma, a assertiva “c” é a única, das disponíveis, que se revela como um desdobramento direto do princípio democrático, uma vez que representa uma forma de exercício do poder político.

2.2.1. O plebiscito para a divisão do Pará

Em **11 de dezembro de 2011**, foi realizado, no estado do Pará, o **maior plebiscito regional da história do Brasil**, tendo como objeto a discussão acerca da **criação de duas novas unidades federativas**, decorrentes de um desmembramento do território paraense: o estado do Carajás e o estado do Tapajós.

Como já destacado, a Lei nº. 9.709/98 estabelece que sempre que houver a possibilidade de criação de um novo estado ou município, a população interessada

deverá ser previamente consultada. Dessa forma, em 26 de maio de 2011, o Congresso Nacional aprovou, mediante o **Decreto Legislativo nº. 136**, a convocação de plebiscito para a criação do Estado do Carajás, o qual seria constituído pelos seguintes municípios do Estado do Pará: Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Anapu, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Curionópolis, Dom Elizeu, Eldorado do Carajás, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Parauapebas, Pau d'Arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Sapucaia, Tucumã, Tucuruí e Xinguaçu.

Em 02 de junho de 2011, por sua vez, o Congresso Nacional também aprovou o **Decreto Legislativo nº. 137**, dispondo sobre a convocação de plebiscito para a criação do Estado do Tapajós, o qual seria constituído pelos municípios de Almeirim, Prainha, Monte Alegre, Alenquer, Óbidos, Oriximiná, Faro, Juruti, Belterra, Santarém, Porto de Moz, Vitória do Xingu, Altamira, Medicilândia, Uruará, Placas, Aveiro, Itaituba, Trairão, Jacareacanga, Novo Progresso, Brasil Novo, Curuá, Rurópolis, Senador José Porfírio, Terra Santa e Mojuí dos Campos.

Em ambos os Decretos Legislativos, restou estabelecido que, **em caso de decisão favorável** ao desmembramento do território paraense, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará teria dois meses para se pronunciar, participando o resultado, em três dias úteis, ao Congresso Nacional, para fins do disposto no § 3º do art. 18, combinado com o inciso VI do art. 48, ambos da Constituição Federal.

Diante da convocação do plebiscito, marcado para o dia 11 de dezembro, para o qual foram instados a participar, de forma obrigatória, todos os eleitores alfabetizados entre 18 e 70 anos do Estado do Pará, e, de forma facultativa, os eleitores analfabetos, os maiores de 16 e menores de 18 anos e os maiores de 70 anos de idade, o TSE expediu treze resoluções, disciplinando a consulta popular.

Assim, de acordo com a Resolução nº. 23.342/11, **todos os eleitores do Pará deveriam responder a duas perguntas**: a) Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás? b) Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós? Os números 55 e 77 foram designados como os respectivamente referentes à manifestação positiva ou negativa às perguntas utilizadas na urna eletrônica.

Dentre todas as resoluções atinentes ao plebiscito do Pará, a que mais merece destaque, dada a sua peculiaridade, é a **Resolução nº. 23.347/11**, a qual dispôs sobre a **formação e o registro de frentes de apoio** a cada uma das teses em discussão, tendo em vista que a questão em debate não se resumia a uma disputa eleitoral, tendo natureza suprapartidária.

Assim, de acordo com o citado comando normativo, até quatro frentes poderiam ser formadas no plebiscito, representando as seguintes correntes: a) a favor

da criação do Estado do Carajás; b) contra a criação do Estado do Carajás; c) a favor da criação do Estado de Tapajós; d) contra a criação do Estado de Tapajós.

Cada uma das frentes, conforme a Resolução nº. 23.347/11, deveria ser composta por, no mínimo, um parlamentar no exercício do mandato de deputado estadual pelo Estado do Pará, deputado federal representante do Pará na Câmara dos Deputados ou senador pelo mesmo estado, a quem incumbiria a presidência da frente. Qualquer eleitor domiciliado no Estado do Pará poderia, ainda de acordo com a referida norma, compor quaisquer das frentes constituídas.

De acordo com o artigo 3º da Resolução citada, o requerimento para a constituição da frente deveria ser apresentado até o dia 02 de setembro de 2011 ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Antes da formulação do requerimento, contudo, em convenção, a frente deveria aprovar o seu estatuto e eleger o seu presidente.

Outra Resolução referente ao plebiscito que merece destaque é a de nº. **23.354/11**, a qual dispôs sobre a **propaganda plebiscitária e as condutas ilícitas no plebiscito do Pará**. De acordo com esse comando normativo, a propaganda plebiscitária deveria ser realizada apenas a partir do dia 13 de setembro de 2011, tendo como parâmetro a legislação federal referente à propaganda eleitoral, disposta na Lei nº. 9.504/97. Assim, por exemplo, foi proibido, no plebiscito, o showmício, a propaganda em outdoor e a distribuição de brindes que pudessem proporcionar vantagem ao eleitor.

Ainda no que se refere à propaganda plebiscitária, foi prevista, na citada Resolução nº. 23.354/11, a divulgação de propaganda gratuita no rádio e TV, restrita ao território do Pará, no período de 11 de novembro a 07 de dezembro, em blocos de dez minutos, às segundas, terças, quartas, sextas-feiras e aos sábados, excluídos assim, as quintas-feiras (reservada à propaganda partidária gratuita) e os domingos. Alternadamente, para cada dia de propaganda foi reservada a discussão acerca da criação dos estados de Carajás e Tapajós, tendo cada frente tempos idênticos para a exposição de suas ideias.

Finalmente, na data designada pela Justiça Eleitoral, o eleitorado do Estado do Pará, por ampla maioria, recusou a divisão do território paraense, encerrando a discussão sobre a criação das novas unidades federativas.

► **Atenção!!!**

Para saber mais sobre o plebiscito do Pará, em especial sobre as resoluções que o disciplinaram, consulte o site <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>.

3. A GARANTIA DA LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER DE SUFRÁGIO POPULAR COMO OBJETIVO DO DIREITO ELEITORAL

Como já destacado no item 1 deste capítulo, o objetivo do Direito Eleitoral é a garantia da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio popular. Mas,

afinal de contas, **o que significa este “poder de sufrágio popular”**, a que o Direito Eleitoral busca resguardar? Segundo **Paulo Bonavides** (Ciência Política, 2003, p. 228), o **sufrágio** é o “poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”. Em uma democracia participativa, como a brasileira, o poder de sufrágio é exercido através do voto, instrumento de materialização do sufrágio manifestado nas eleições e nas consultas populares (plebiscitos e referendos), bem como por outros meios de participação direta do povo na formação da vontade política do Estado, a exemplo da iniciativa popular de lei.

Vale destacar, assim, a **diferença entre sufrágio, voto e escrutínio**. O sufrágio, como já ressaltado, é o poder inerente ao povo de participar da gerência da vida pública; o **voto**, por sua vez, é instrumento para a materialização deste poder; o **escrutínio**, por fim, designa a forma como se pratica o voto, o seu procedimento, portanto.

Sufrágio	→ Poder inerente ao povo de participar da gerência da vida pública.
Voto	→ Instrumento de materialização do poder de sufrágio.
Escrutínio	→ Forma como se pratica o voto.

Assim, o **poder de sufrágio** pode ser exercido através do voto, por meio de escrutínio secreto, por exemplo, hipótese prevista no ordenamento jurídico brasileiro (artigo 60, II da Constituição Federal e artigo 103 do Código Eleitoral), através do qual **se garante o sigilo do voto**, evitando distorções e abusos de poder político prejudiciais ao regime democrático. O sigilo do voto é **garantido**, no Brasil, através da **inviolabilidade do emprego de urnas** que assegurem a inviolabilidade do sufrágio (urnas eletrônicas, em conformidade com o disposto no **artigo 61 da Lei nº. 9.504/97** – Lei das Eleições, bem como urnas de lona suficientemente amplas, a fim de evitar que as cédulas se acumulem, na ordem em que foram depositadas, conforme o artigo 103 do Código Eleitoral), bem como pelo isolamento do eleitor em cabina indevassável.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

Em questão aberta do 14º Concurso de Procurador da República, perguntou-se: “O que significa o sigilo do voto, qual sua fundamentação legal e constitucional, e como deve ser assegurado?”

Ainda em relação ao **sufrágio**, é importante a **distinção entre as suas várias espécies**: sufrágio universal ou restrito, plural ou singular, direto ou indireto.

A principal classificação, relacionada ao tema, é aquela que **distingue o sufrágio universal do sufrágio restrito**. Objetivamente, poderíamos afirmar que todo sufrágio tem alguma espécie de restrição, não existindo sociedade que defira o exercício pleno do poder de sufrágio a todos os seus cidadãos. Assim, de forma

precipitada, seríamos levados a concluir que todo sufrágio é restrito, o que seria um equívoco. Na verdade, o que distingue o sufrágio universal do restrito não é o fato de existirem restrições ao exercício do poder democrático, mas sim a razoabilidade, ou não, de tais restrições.

Senão vejamos: no Brasil, pessoas menores de 16 anos não podem votar, o que não deixa de ser uma restrição ao exercício do sufrágio. Pergunta-se: tal restrição é razoável? Entendemos que sim! Tal fato, portanto, por si só, não retira o caráter universal do sufrágio no nosso país.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso para Juiz Substituto do Mato Grosso do Sul, realizado em 2008, foi considerada falsa afirmativa que dizia que “o sufrágio é universal, direito público subjetivo, que cabe a todos os nacionais, sem restrições”. Afinal, como já destacado, um menor de dezesseis anos poderá ser considerado nacional, mas não estará habilitado a exercer o sufrágio, o que não retira, entretanto, seu caráter universal.

Será que é razoável, por sua vez, impedir mulheres de exercer o sufrágio? Sem dúvidas que não! Tal restrição, portanto, se presente, torna o sufrágio restrito, retirando-lhe o caráter universal.

Doutrinariamente, podemos indicar as seguintes formas de sufrágio restrito:

Formas existentes de sufrágio restrito	
Sufrágio censitário	Leva em consideração o grau de riqueza do eleitor. Foi adotado no Brasil durante o Império;
Sufrágio Capacitário	Restringe o exercício do poder de sufrágio em virtude do grau de instrução do cidadão;
Sufrágio racial	Restringe o exercício do poder de sufrágio em decorrência da etnia. Historicamente, foi verificado na África do Sul durante o regime do Apartheid, vigente até meados da década de 1990;
Sufrágio por gênero	Espécie de sufrágio restrito que leva em conta o sexo do cidadão. Foi verificado no Brasil até 1932, ano em que, finalmente, as mulheres passaram a ter o direito de participar ativamente da vida política do Estado;
Sufrágio religioso	Espécie de sufrágio restrito que leva em conta o credo do cidadão.

Ainda no que se refere às classificações do sufrágio, é válido lembrar-se da **diferença entre sufrágio plural e sufrágio singular**. Assim, no **sufrágio plural**, um mesmo indivíduo tem o poder de exercer, mais de uma vez, o direito ao voto em um determinado processo eleitoral, fazendo com que o seu poder de sufrágio seja mais forte do que o de outros cidadãos (por exemplo, na escolha de um prefeito, no caso de sufrágio plural, um determinado eleitor poderia ter o direito de votar três vezes no mesmo candidato, configurando o sufrágio plural, enquanto outro só poderia votar uma ou duas vezes no mesmo processo, gerando desequilíbrio). No

sufrágio singular, por outro lado, prevalece a lógica de Rousseau, segundo a qual, na democracia, cada homem deve corresponder a um único voto (um homem, um voto).

No **Brasil**, de acordo com o **artigo 14, caput, da Constituição Federal de 1988**: “a soberania popular será exercida pelo **sufrágio universal** e pelo **voto direto e secreto**, com igual valor para todos”. Vige, assim, no Brasil, o **princípio da imediatividade do sufrágio**, segundo o qual o voto deve resultar imediatamente da vontade do eleitor, sem intermediários, bem como o **princípio da universalidade do sufrágio**, o qual impõe, dentro dos parâmetros da razoabilidade, o direito de sufrágio a todos os cidadãos.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No 20º Concurso de Procurador da República, uma questão afirmava que a soberania popular, segundo a Constituição, será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. A questão foi considerada verdadeira.

No Concurso para Juiz Substituto do Mato Grosso do Sul, realizado em 2008, por sua vez, foi considerada verdadeira assertiva que afirmava que “o princípio da imediatividade do sufrágio é característica do sistema eleitoral brasileiro”.

► **Atenção!!!**

Ainda segundo a Lei Maior, no seu artigo 60, II, é cláusula pétrea no Brasil o voto direto, secreto, universal e periódico. O voto indireto, no entanto, é possível, excepcionalmente, em caso de vacância concomitante dos cargos de prefeito e vice-prefeito ou governador e vice-governador, ou ainda presidente e vice-presidente da República, nos últimos dois anos de mandato, casos em que a Constituição determina a realização de eleições indiretas para os cargos vagos, a fim de que sejam completados os mandatos vagos.

Vale ainda destacar, neste sentido, que a obrigatoriedade do voto não é cláusula pétrea no Brasil.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No 19º Concurso de Procurador da República, uma questão afirmava que “Na democracia brasileira a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, cláusula pétrea na Constituição”. A afirmativa foi considerada verdadeira.

Também no Concurso de Juiz Substituto do Mato Grosso do Sul, realizado em 2008 pela FGV, foi considerada falsa afirmativa que dispunha que no sistema brasileiro inexistia exceção à regra do voto direto. Como observado, excepcionalmente é possível o voto ser exercido de forma indireta (vide quadro anterior).

4. O DEFERIMENTO DE MANDATOS POLÍTICOS COMO PRESSUPOSTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

No item 2 deste capítulo, foi destacado que a democracia é condição basilar para a materialização do Direito Eleitoral, ramo do Direito Público que tem como objetivo a garantia da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio popular. Neste íterim, visualizou-se que a democracia moderna, superando o modelo ateniense de democracia direta, fundamenta-se na existência da representação política, nascendo, deste fato, a necessidade do Direito Eleitoral.

A **representação política**, característica da democracia moderna, tanto na sua versão indireta como também na semidireta, **pressupõe**, por sua vez, o **deferimento de mandatos políticos**, por meio dos quais os representantes eleitos pelo povo exercem, em nome deste, o poder. Assim, é possível concluir que o **mandato político é o instituto de direito público** por meio do qual o povo delega, aos seus representantes, poderes para atuar na vida política do Estado.

Assemelha-se o mandato político ao mandato de direito privado, espécie de contrato através do qual alguém delega à outrem poderes para representá-lo na prática de um ato ou negócio jurídico. Tais institutos, no entanto, não se confundem, uma vez que, no **mandato de direito privado**, o mandatário (aquele que recebe o mandato) sempre é limitado pelo mandante, nos termos estabelecidos no mandato, enquanto que no **mandato político**, tendo em vista a relação maior travada entre os mandatários e a sociedade como um todo, na maioria das vezes o exercício do mandato é livre. Senão vejamos!

De acordo com a tradição jurídica ocidental, o mandato é, tipicamente, um instituto do Direito Privado, pelo qual uma pessoa autoriza outra a exercer determinadas atividades em seu nome. O aspecto contratual, desta forma, é relevado, podendo o mandato, no Direito Civil, ser concedido a título oneroso ou gratuito.

Com o advento da democracia representativa, a teoria do mandato é transposta para o Direito Público. Convencionou-se denominar de mandato político o instrumento através do qual os representantes, eleitos pelos seus pares, exercem a soberania, tomando decisões em nome da coletividade.

Inicialmente, a **tradição civilista do mandato** influencia decisivamente a concepção do mandato político. Com o filósofo inglês **John Locke**, no século XVII, a **teoria do mandato político imperativo** passa a ser difundida, na defesa do ideal de que o povo, como titular da soberania, deve estabelecer limites à ação do governo, a fim de que o interesse público, e não os interesses privados dos representantes, prevaleça. A este propósito, Orlando Ferreira de Melo (Dicionário de Direito Político, 1978, p. 78) define a teoria do mandato político imperativo como sendo o “processo político através do qual os eleitores conferem aos eleitos poderes condicionados, ou seja, sujeitando os **atos de representação do mandatário à vontade do mandante**, com relação a questões partidárias, de representação regional e outras”.

Com a consolidação da **democracia liberal-burguesa**, no século XVIII, entretanto, a tese referente ao mandato político que termina por prevalecer é a referente ao **mandato político-representativo**, cujos adeptos, como bem ressalta Bobbio (A Filosofia Política e a Lição dos Clássicos, 2000, p. 462), defendem, de forma geral, a incompetência do povo para tratar de assuntos gerais, devendo assim ser eleitos representantes mais preparados e entendidos de tais questões, para o bem de toda a sociedade. Foi com Edmund Burke, no seu famoso “Discurso aos Eleitores de Bristol”, proferido em 03 de novembro de 1774, que a teoria do mandato representativo foi impulsionada. Naquela oportunidade, Burke proferiu as seguintes e históricas palavras (Arnaldo Gonçalves, 2005):

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos membros deve sustentar, como agente ou advogado, contra outros agentes ou advogado, ele é senão uma assembleia deliberante de uma Nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais mas o bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegeste um Deputado, mas quando o escolheste, não é ele o deputado por Bristol, mas um membro do Parlamento.

São **traços característicos do mandato representativo** a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência. De acordo com a generalidade, o mandatário não representa o território, a população, o eleitorado ou o partido político, ele representa a nação em seu conjunto. Já conforme a característica da liberdade, o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, como titular da vontade nacional soberana.

Quando se ressalta a irrevogabilidade do mandato representativo, por sua vez, afirma-se que o eleitor não pode destituir o mandatário tido como “infiel”. Por fim, a independência é uma característica que denota que os atos do mandatário encontram-se desvinculados de qualquer necessidade de ratificação por parte do mandante.

Na **contemporaneidade**, tem se notado um **fortalecimento da tese do mandato imperativo**. Exemplo desta tendência pôde ser observado, por exemplo, no *recall* realizado na Califórnia, em 2004, que possibilitou a eleição do ator Arnold Schwarzenegger para governador daquele estado americano. O fator decisivo, entretanto, para a consecução desta tendência é a aplicação, cada vez mais constante, da teoria do mandato partidário, que teve em Hans Kelsen seu maior expoente, nos regimes democráticos. É de se ressaltar que, acolhendo-se a **teoria do mandato partidário**, não se está abraçando, propriamente, a tese do mandato imperativo. Os eleitores, diante da doutrina do mandato partidário, não detêm o poder de revogação dos mandatos dos seus representantes. Estes, entretanto, são obrigados a submeter-se ao cumprimento das diretrizes partidárias legitimamente estabelecidas, sob pena de perda dos seus mandatos. Daí a incontestável necessidade de valorização do princípio da fidelidade partidária como basilar à engenharia da representação política contemporânea, o qual será trabalhado, nesta obra, no capítulo referente aos partidos políticos (neste sentido, vale ainda destacar

publicação específica sobre o tema, de nossa autoria, denominada “Fidelidade Partidária”, publicada em 2009 pela Editora Juspodivm).

Questão sempre recorrente nos debates populares sobre política refere-se ao fato de que a grande maioria dos políticos, uma vez eleitos, tendem a não cumprir promessas realizadas em campanha, as quais, por sua vez, restam olvidadas pela população, que termina por convalidar tais omissões.

Sob o argumento da necessidade de um maior controle por parte do eleitorado em relação às atitudes dos seus mandatários políticos, foi **incluído na lei 9.504/97**, por meio da lei nº. 12.034/09, o **inciso IX do § 1º do art. 11**, estabelecendo que os **candidatos a cargos majoritários** do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da república) deverão juntar, aos seus **requerimentos de candidaturas**, as suas **propostas e projetos de campanha**. Tal obrigação, ressalte-se, é imputável apenas a candidatos a cargos executivos.

Vale destacar, comentando o referido dispositivo legal inovador, que, na prática, o mesmo tem, apenas, **conteúdo moral**, uma vez que não existe previsão legal de perda de mandato político de candidato eleito que venha a descumprir promessas formuladas durante a campanha eleitoral no Brasil, uma vez que **não há, em nosso país, mandato político imperativo**.

Mandato representativo	Mandatário tem plena liberdade para exercer o mandato político. Não precisa seguir as orientações do eleitor.
Mandato imperativo	Fundamenta-se na concepção de que o povo, como titular da soberania, deve estabelecer limites à ação do governo, a fim de que o interesse público, e não os interesses privados dos representantes, prevaleçam. O mandatário, assim, deve seguir as recomendações do eleitor, sob pena de perder o mandato.
Mandato partidário	Fundamentado na lógica da fidelidade partidária, baseia-se no pressuposto de que o partido político é o verdadeiro dono do mandato, devendo o mandatário seguir as diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido sob pena de perder o mandato por infidelidade partidária. É a espécie de mandato político vigente no Brasil desde o momento em que o TSE respondeu à consulta nº. 1398 formulada pelo partido de Frente Liberal (PFL), em 27.03.07 e o STF julgou os Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, relacionados à questão da fidelidade partidária.

5. O DIREITO ELEITORAL COMO MICROSSISTEMA JURÍDICO E AS SUAS RELAÇÕES COM OUTROS RAMOS DO DIREITO

Um dos principais, senão o principal, objetivos do Direito é o estabelecimento de uma ordem estável e racional de fatores, capaz de promover a paz social e a convivência pacífica das pessoas.