

**FACULDADE DA CIDADE DE MACEIÓ – FACIMA
CURSO DE DIREITO**

EWERTON SANTOS DA SILVA

**OS DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS E OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA (NÃO) EXISTENTES NO BRASIL:
UMA DEMOCRACIA INCOMPLETA**

**MACEIÓ – AL
2024**

EWERTON SANTOS DA SILVA

**OS DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS E OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA (NÃO) EXISTENTES NO BRASIL:
UMA DEMOCRACIA INCOMPLETA**

Monografia apresentada à Faculdade da
Cidade de Maceió – FACIMA, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito, sob orientação da
Professora Dra. Keyla Polyanna Barbosa.

Orientadora: Prof^a Dra. Keyla Polyanna
Barbosa

MACEIÓ – AL

2024

EWERTON SANTOS DA SILVA

Trabalho de Conclusão de Curso de autoria de Ewerton Santos da Silva, intitulado **“OS DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS E OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (NÃO) EXISTENTES NO BRASIL: UMA DEMOCRACIA INCOMPLETA”** apresentado com requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito da Faculdade da Cidade de Maceió, (Nov/2024), defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Banca examinadora:

Prof^a Dra. Keyla Polyanna Barbosa (Orientadora)

Dedico este trabalho aos meus pais, meus amores, razão de minha existência, à minha esposa e minha princesa Sarah, minha filha, aos meus irmãos, ao meu avô Cícero e a minha saudosa avó Irene (in memoriam), saudades são infinitas.

AGRADECIMENTOS

Cheguei no último estágio, nos últimos instantes do curso. Foram anos de muita luta e todos vencidos graças ao Deus Todo-Poderoso. Portanto, agradeço inicialmente a Deus por ter me sustentado nos momentos difíceis e por me fazer vencê-los. Ao Senhor toda honra e toda glória!

Aos meus amores, razão de minha existência, meus pais, Edval e Maria, que são meus pilares. Sinto um orgulho de tê-los como meus genitores. Um beijo e um forte abraço do seu filho mais velho. Essa vitória também é de vocês. Deus os abençoe!

As duas mulheres da minha vida, minha esposa Claudiece e nossa princesa Sarah, que poeticamente falando, é a nossa primavera no verão cotidiano. A vocês o meu amor e o meu obrigado por me fazerem resistir e vencer as adversidades.

Aos meus irmãos Elvis e Júnior e aos demais familiares que de alguma forma contribuíram durante o percurso dessa árdua trajetória. Não vou nominar para não cometer injustiça, mas sintam-se todos abraçados.

Aos amigos, aqueles do tempo de mocidade e aos conhecidos já na fase adulta, os quais já me chamam de 'doutor' antes mesmo de minha colação de grau, sendo, portanto, um incentivo e encorajamento. A eles o meu afetuoso abraço e carinho.

À minha orientadora Prof.^a Pollyana, que gostei de pronto já na primeira aula com sua exigência – aquilo que faz um aluno crescer academicamente, e evidentemente de seus conselhos, os quais me fizeram escolhê-la para ser minha orientadora. Deus abençoe, professora!

Ao meu amigo Mesaque Padilha pela confiança de colocar ao seu lado um ainda jovem acadêmico de Direito, confiando, sobretudo, no meu trabalho e sempre me ajudando. Serei eternamente grato pela oportunidade e confiança que já dura longos 8 anos. Deus o abençoe!

Não poderia deixar de agradecer aos professores que passaram por minha trajetória acadêmica. A eles o meu muito obrigado.

Por fim, agradeço à instituição que me habilitará a ser um profissional do mundo jurídico, me concedendo a formação nas ciências jurídicas.

A todos o meu muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem como tema Os direitos políticos positivos e os mecanismos de democracia participativa (não) existentes no Brasil: uma democracia incompleta. O objetivo é realizar um estudo sistêmico sobre os direitos políticos positivos que possibilitam o cidadão a votar, escolhendo o seu representante, e ser votado, sendo ele o escolhido pelos demais cidadãos, e ainda uma análise sobre os institutos democráticos previstos no Brasil, por exemplo, plebiscito, referendo e iniciativa popular, bem como um estudo sobre outros institutos de democracia participativa não acolhidos pelo constituinte de 1988. Para isso, foi feita uma pesquisa bibliográfica na área do Direito Constitucional e Direito Eleitoral, com o fito de detalhar o assunto desta monografia. Por fim, foi feita uma análise sobre os institutos democráticos que não foram contemplados pela Constituição Federal, chamados de *recall* e veto popular, os quais concentram ainda mais poder ao povo, a exemplo do que ocorreu no estado norte-americano da Califórnia, nos EUA, no ano de 2003, com destituição do cargo do então governador democrata Gray Davis.

Palavras-chaves: Direitos políticos; Democracia participativa; Institutos democráticos.

ABSTRACT

The theme of this work is positive political rights and mechanisms of participatory democracy (not) existing in Brazil: an incomplete democracy. The objective is to carry out a systemic study on the positive political rights that enable citizens to vote, choosing their representative, and be voted for, being chosen by other citizens, and also an analysis of the democratic institutes provided in Brazil, for example, plebiscite, referendum and popular initiative, as well as a study on other institutes of participatory democracy not accepted by the 1988 constituent. To this end, a bibliographical research was carried out in the area of Constitutional Law and Electoral Law, with the aim of detailing the subject of this monograph. Finally, an analysis was made of the democratic institutes that were not covered by the Federal Constitution, called recall and popular veto, which concentrate even more power to the people, as occurred in the North American state of California, in the USA., in 2003, with the removal from office of the then Democratic governor Gray Davis.

Keywords: Political rights; Participatory democracy; Democratic institutes.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. SUFRÁGIO UNIVERSAL E RESTRITO, ESCRUTÍNIO, VOTO, CIDADANIA E NACIONALIDADE	9
3. DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS – A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO DE SUFRÁGIO	13
3.1. CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA – QUEM PODE VOTAR?	14
3.2. O VOTO: O DIREITO DE SUFRÁGIO SENDO MATERIALIZADO	16
3.2.1. NATUREZA DO VOTO	17
3.2.2. CARACTERÍSTICAS DO VOTO	18
3.3. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA	20
3.4. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE – QUEM PODE SE CANDIDATAR?	20
4. ADENDO À DEMOCRACIA	23
4.1. CONCEITO E PRESSUPOSTOS DE DEMOCRACIA	23
4.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA – O QUE É?	24
5. A PARTICIPAÇÃO POPULAR – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	25
5.1. PLEBISCITO	25
5.2. REFERENDO	26
5.3. INICIATIVA POPULAR	27
6. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NÃO CONTEMPLADOS PELO CONSTITUINTE DE 1988 – UMA DEMOCRACIA INCOMPLETA	28
6.1. REFERENDO REVOCATÓRIO	28
6.1.1. IMPEACHMENT – PROCESSO POLÍTICO QUE PODE NÃO REFLETIR A VONTADE POPULAR	29
6.2. VETO POPULAR	30
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, que se destina a assegurar aos cidadãos brasileiros o exercício amplo dos direitos sociais e individuais com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político, dentre outros (Brasil, 1988).

Diante disso, esta monografia tem como objetivo discutir um dos direitos fundamentais mais relevantes de todo cidadão: os direitos políticos. Esses direitos incluem tanto o direito de votar (alistabilidade) quanto o direito de ser votado, ou seja, de concorrer a cargas eletivas (elegibilidade), concretizando assim o direito de sufrágio. Além disso, examina a participação direta dos cidadãos na atividade política do país, em situações específicas.

Segundo a jurista Flavia Bahia (2020) no Brasil vigora o chamado sufrágio universal – no sentido de que todo cidadão nacional pode votar e ser votado. O sufrágio é o direito subjetivo de natureza política que, como dito antes, dá ao nacional, aquele nascido em solo brasileiro, o direito de votar (capacidade eleitoral ativa), ser votado (capacidade eleitoral passiva) ou até mesmo participar de modo direto da organização ou administração do Poder Estatal, por meio de referendos, plebiscitos e iniciativa popular. Entretanto, mesmo com a universalidade do sufrágio que vigora no Brasil, ele ainda traz algumas ponderações, como por exemplo, vedar a participação do analfabeto de se candidatar a cargo eletivo. Contudo, mesmo diante da existência de algumas ponderações, não se retira seu caráter universal, no sentido de garantir a participação de todos e igualdade de voto na atividade política do país.

De acordo com José Afonso da Silva (1999) o direito ao voto é um dos atos político-jurídicos mais importantes em uma democracia, pois é ele que concede ao cidadão o direito de participar de modo ativo, de forma periódica e secreta, da vida política do Estado. Por meio do voto, o cidadão escolhe os seus representantes, que administram o Estado em seu nome, e elege também os seus parlamentares, responsáveis pela criação das leis e pela fiscalização dos atos do Chefe do Executivo, escolhidos pela maioria dos cidadãos.

Além disso, a monografia abordará outros aspectos fundamentais da democracia, como os institutos constitucionais, o plebiscito, referendo e iniciativa

popular, que são instrumentos pelos quais o povo participa diretamente das decisões políticas.

Esses mecanismos permitem que a população seja consultada sobre questões de grande relevância, seja em relação aos atos legislativos ou administrativos ainda não em vigor, seja após sua aprovação. No plebiscito, cabe ao povo aprovar ou rejeitar um ato antes que ele se torne válido. No referendo, o objetivo é ratificar ou negar uma decisão já tomada. Outro importante instituto democrático é a iniciativa popular, que permite ao povo propor projetos de lei, como ocorreu com a Lei da Ficha Limpa, uma legislação criada pelos cidadãos para combater a corrupção e responsabilizar políticos por crimes de natureza política.

Como observamos, diante do tema deste trabalho, a presente monografia irá dispor também sobre outros mecanismos de democracia participativa que não foram consagrados pelo constituinte de 1988.

O referendo revocatório, em alguns países chamado de *recall*, instituto democrático de destituição de mandato eletivo em curso pelo voto direto do povo, é um mecanismo originado nos EUA, mas que vigora institutos semelhantes na América do Sul, por exemplo, na Argentina e Peru. E o veto popular, no qual dá ao povo o direito de arquivar projetos de lei ainda em tramitação no Parlamento.

São esses os direitos inerentes a todo cidadão nacional – o direito de votar e ser votado, aquele que efetivamente concretiza o Estado Democrático de Direito e o direito de sufrágio, que a presente monografia irá abordar, elencando os seus institutos e detalhes, bem como os outros mecanismos de democracia participativa, previstos e os que não estão previstos na Constituição Cidadã de 1988.

2. SUFRÁGIO UNIVERSAL E RESTRITO, ESCRUTÍNIO, VOTO, CIDADANIA E NACIONALIDADE

Antes de falar especificamente sobre as formas de sufrágio, é importante a lição de Carlos S. Fayt. Porém, vale ressaltar, a etimologia, o significado da palavra *sufrágio*, que deriva do latim *sufragium* que significa voto, aprovação ou apoio.

Na lição de José Afonso da Silva, (Fayt, 1963 *apud* Silva, 1999) sufrágio é um direito público subjetivo de natureza política que todo cidadão tem para eleger, ser eleito e também de participar da atividade e organização do poder estatal. É, portanto,

um direito que decorre do previsto no parágrafo único do art. 1º da Carta Política de 1988, que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

No estudo do direito constitucional, encontramos três formas de exercício desse poder, que segundo a Constituição Cidadã emana do povo, a democracia, que poderá ser efetivamente cumprida: **a)** diretamente (a chamada democracia direta), no qual o próprio cidadão por si, exerce o poder, sem a figura de terceiros para o representar. Em alguns países ainda vigora esse tipo de democracia, mas para questões estritamente locais, a exemplo da Suíça, e na cidade de Vallentuna, na Suécia. Ou seja, é uma utopia imaginar que nos tempos atuais, teríamos a democracia direta na essência mais pura, vigorando firmemente em alguma nação. **b)** indiretamente (a chamada democracia indireta), cujo cidadão se faz representar, escolhendo terceiros e concedendo-lhes poderes para que em seu nome exerça o poder estatal. **c)** misto (a chamada democracia semidireta ou representativa) que é aquela em que, algumas vezes, o próprio cidadão exerce o poder diretamente, e noutras vezes por intermédio de representantes.

Vale dizer que, no Brasil, vigora a democracia semidireta ou representativa, por força do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, uma vez que existe um grupo de pessoas que são eleitas pelo povo para exercer o poder político e participar da formação da vontade nacional, e há manifestação direta do próprio cidadão por meio de diversos institutos previstos na CF/88, tais como direito de petição (art. 5º, XXXIV, a), plebiscito (art. 14, I), referendo (art. 14, II), iniciativa popular (art. 14, III), ação popular (art. 5º, LXXIII) e o direito de participação (art. 37, § 3º).

Tratando-se das formas de sufrágio, o regime político daquela nação é quem o condiciona, ou seja, a forma de sufrágio que vigora naquele país diz muito sobre seu regime político. A doutrina, por sua vez, classifica-o de duas maneiras: quanto à extensão: **a)** restrito e **b)** universal. Já em relação à igualdade, classifica-o em **a)** igual e **b)** desigual.

Dentro do chamado sufrágio restrito, temos duas distinções, chamadas de censitário e capacitário, vejamos: o sufrágio censitário é aquele em que somente condiciona o cidadão a participar da atividade política estatal que possua condições financeiras. Era assim durante a vigência da Constituição de 1824 que dava o direito de votar e ser votado para determinados cargos eletivos no país somente para os que comprovadamente possuíam condições financeiras (Bahia, 2020).

Vejamos o que determinava os arts. 92, 94 e 95 da Constituição de 1824:

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléias Parachiaes.

V. Os que não tiverem renda liquida anual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou empregos (...)

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos os que podem votar na Assembléia Parachial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem renda liquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94 (BRASIL, 1824).

Posteriormente a Constituição de 1891 não permitia que mendigos participassem da atividade política do país. Vejamos:

Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º. Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos estados:

1º) os mendigos (...) (Brasil, 1891).

Já o sufrágio capacitário é aquele em que só determina o direito de votar para os que possuíam capacitações especiais, notadamente de natureza intelectual. Ou seja, eram permitidos apenas aqueles que tinham algum grau de instrução. No entanto, a Emenda Constitucional 25/85 eliminou essa exigência e deu o direito de votar aos analfabetos, facultando-lhes o voto, contudo, eles são inelegíveis para candidatar-se a qualquer cargo eletivo (Bahia, 2020).

No que concerne o sufrágio universal, sistema vigente em nosso país, que foi trazido pela Constituição de 1988, a chamada constituição cidadã. Essa forma de sufrágio elimina todas as discriminações, sejam elas por renda ou capacidade intelectual, presentes nas constituições anteriores – conforme podemos constatar – uma vez que garante a todos o direito de votar e ser votado. Contudo, é forçoso ressaltar que, mesmo garantindo a todos o direito de participar da atividade política do país, não significa a inexistência de discriminações, mas sim a ausência de discriminações de modo negativo.

Apesar de ser chamada de constituição cidadã e o sufrágio ser universal, a Constituição ainda permite algumas ponderações, como o exemplo descrito acima no

sentido de que mesmo concedendo o direito de voto aos analfabetos, por outro lado ela o torna inelegível, ou seja, o analfabeto não pode candidatar-se a cargo eletivo, por exemplo, ao cargo de vereador. Ou até mesmo quando impõe idade mínima (vinte e um anos) para se candidatar ao cargo de deputado estadual, federal ou distrital, no qual essa mesma idade mínima não é a permitida para se candidatar ao cargo de senador (este somente com trinta e cinco anos), (art. 14, § 3º, VI, c e d, § 4º, CF/88). Não obstante, mesmo com a existência de algumas ponderações, não retira a universalidade do sufrágio vigente no Brasil (Bahia, 2020).

Agora é necessário ressaltar que, diferentemente de outros tempos, em que o voto era restrito a uma parcela da população brasileira, no sentido de que apenas aqueles que possuíam condições financeiras (sufrágio censitário) e aos que possuíam condições especiais (sufrágio capacitário), condições essas notadamente de natureza intelectual, ou seja, os que tinham algum grau de instrução, hoje vale dizer que além do sufrágio ser universal ele também dispõe de voto igualitário, em outras palavras, independentemente se o cidadão é rico, pobre ou sem grau de instrução, ele ou ela, têm igualdade de voto (art. 14, CF/88).

Na lição de Pontes de Miranda:

Não basta, portanto, que se reconheça a todos o direito de votar, observando-se a universalidade. É necessário também que cada eleitor disponha de número igual de votos dos demais. Trata-se, em verdade, da aplicação, no campo do direito político, do princípio de igualdade de todos perante a lei. Em seu sentido mais abrangente, significa atribuir a todos iguais pressupostos para ser eleitor e para elegibilidade (Miranda, 1970 *apud* Silva, 1999, p. 353).

Assim, de nada adiantaria um sufrágio universal se não fosse garantido a cada cidadão peso igual no voto, independente de idade, qualificação, instrução ou seu papel na sociedade. Portanto, o que deve ser preservado é que a nenhum eleitor de ambos os sexos seja lhe atribuído mais voto do que aos outros.

Antes de seguirmos adiante e falarmos sobre escrutínio, devemos ressaltar a diferença entre as palavras sufrágio, voto e escrutínio, pois embora haja uma certa confusão, uma vez que são comumente empregadas como sinônimas, mas a Constituição, no entanto, atribui-lhes sentidos diversos, conforme seu próprio art. 14 (Silva, 1999).

O escrutínio, portanto, é a forma como o exercício (voto) se realiza, por exemplo, no Brasil ele é realizado por votação em urna eletrônica e é secreto, o que podemos chamar de procedimento eleitoral (Padilha, 2014). É também o que ensina

Neto (2020), quando afirma que “o escrutínio, por fim, designa a forma como se pratica o voto, o seu procedimento”. O voto é, por sua vez, o exercício no qual se materializa o direito de sufrágio de todo nacional (Neto, 2020).

Na lição de Carlos S. Fayt, "a ação de emitir o voto configura ato político e não um direito político" (Fayt, 1963 apud Silva, 1999, p. 358). Ou seja, o voto é, portanto, o ato político que materializa na prática o direito público subjetivo de sufrágio (Silva, 1999). Em título específico trataremos sobre o voto mais a frente.

Já a cidadania está ligada intimamente à qualificação da pessoa para participar da vida política do Estado, ou seja, cidadania é um status ligado ao regime político. Portanto, não há que se confundir cidadania com nacionalidade, uma vez que no direito brasileiro, o cidadão é aquele indivíduo titular de direitos políticos, podendo votar e ser votado. A nacionalidade, por outro lado, é um conceito mais amplo, sendo um pressuposto para a cidadania, pois apenas o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão (Silva, 1999).

Importante ainda salientar que nacionalidade está ligada ao vínculo pelo nascimento, aquele nativo de terras brasileiras, ou pela naturalização, aquele nascido em outro país (Silva, 1999). A nacionalidade, portanto, é um vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a um Estado (Nação), e faz com que essa pessoa passe a integrar o povo daquele Estado, no qual terá, por consequência, direitos e se submeterá a obrigações (Lenza, 2023).

Para encerrar, trazemos algumas considerações a respeito da forma de como adquirir a cidadania, ou seja, ser um cidadão brasileiro e participar da vida política do Estado. Para tanto, é preciso fazer o alistamento eleitoral, que é obrigatório para os maiores de 18 anos completos e facultado para os analfabetos, bem como para os maiores de 16 e menores de 18 anos, na forma da lei (art. 14, § 1º, I e II da CF/88). Vale ressaltar, outrossim, que não gozam desse direito, ou seja, não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e os conscritos – falaremos sobre eles especificamente em tópico sobre os militares – aqueles que estejam convocados para o serviço militar obrigatório (art. 14, § 2º, CF/88).

3. DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS – A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO DE SUFRÁGIO

Segundo afirma o constitucionalista José Afonso da Silva (1999, p. 349), “os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito público subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”. Assim, entendemos que esses direitos garantem que o cidadão participe diretamente da vida política estatal, por meio de diversas modalidades do direito de sufrágio, tais como o direito de votar, de ser votado, de participar da votação de plebiscitos e referendos, bem como participar de outras modalidades democráticas como a iniciativa popular, propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos (Silva, 1999).

É também o entendimento do professor Pedro Lenza (2023) quando afirma que “como núcleo dos direitos políticos tem-se o direito de sufrágio, que se caracteriza tanto pela capacidade eleitoral ativa (direito de votar, capacidade de ser eleitor, alistabilidade) como pela capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado, elegibilidade)” (Lenza, 2023, p.1.371).

Os direitos políticos positivos são, portanto, um conjunto de regras que disciplinam qual a forma que o cidadão poderá participar da vida política do Estado, se ativa (votando em um representante) ou passivamente (sendo ele o votado para representar os demais cidadãos).

3.1. CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA – QUEM PODE VOTAR?

A capacidade eleitoral ativa é o exercício do sufrágio. Este se instrumentaliza (dentre outros momentos em que já vimos e veremos mais a frente) com o ato político de votar ou de escolher um terceiro para que o represente, seja no parlamento ou chefe do executivo (Silva, 1999). Ou seja, a capacidade eleitoral ativa garante, ela dá o direito ao nacional de participar da política local ou nacional, escolhendo periodicamente seus representantes (Paulo, Alexandrino, 2012).

Também afirma Alexandre de Moraes (2011) que “o direito de voto é o ato fundamental para o exercício do direito de sufrágio e manifesta-se tanto em eleições quanto em plebiscitos e referendos” (Moraes, 2011, p. 243) Em decorrência disso, trazemos a indagação “quem pode votar?”

No item 2, sobre sufrágio universal e restrito, escrutínio, voto, cidadania e nacionalidade já explicamos quem poderia votar, mas agora vamos responder de

forma detalhada a indagação. Todo nacional, com algumas ponderações, pode votar. Para ter capacidade eleitoral ativa e poder participar da vontade nacional, ou seja, das eleições, o indivíduo deve adquirir a cidadania brasileira, para tanto deverá ser realizado o alistamento eleitoral, na forma da lei (a cidadania se dá com a retirada do título de eleitor), conforme art. 14, § 1º, da Constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral, por um procedimento administrativo, no qual irá analisar algumas exigências contidas na CF/88, são elas: a) nacionalidade brasileira, uma vez que como já explicado, os estrangeiros são inalistáveis (art. 14, § 2º, CF/88), por outro lado, importante ressaltar o que determina o art. 12 da Constituição no tocante ao português equiparado.

Assim, determina o § 1º do art. 12 da Constituição: "aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição". Como podemos constatar, se houver reciprocidade ao brasileiro residente em Portugal, haverá igualmente ao português que resida em solo brasileiro, sendo-lhe atribuído os direitos inerentes ao brasileiro, por exemplo, a cidadania.

Sobre o assunto assim já decidiu a Suprema Corte brasileira entendendo que:

"a norma inscrita no art. 12, § 1º, da Constituição da República — que contempla, em seu texto, hipótese excepcional de quase nacionalidade — não opera de modo imediato, seja quanto ao seu conteúdo eficaz, seja no que se refere a todas as consequências jurídicas que dela derivam, pois, para incidir, além de supor o pronunciamento aquiescente do Estado brasileiro, fundado em sua própria soberania, depende, ainda, de requerimento do súdito português interessado, a quem se impõe, para tal efeito, a obrigação de preencher os requisitos estipulados pela Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses".

(STF, Ext. nº 890/Portugal, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 05.08.2004, DJ de 28.10.2004)

Portanto, a CF veda o alistamento de estrangeiros, mas, como vimos, a própria Carta Política traz uma exceção e o português seria o único cidadão estrangeiro no Brasil.

As outras exigências previstas na Constituição para o alistamento eleitoral são: a) idade mínima de 16 anos e b) não ser conscrito (aquele que esteja em serviço militar obrigatório). Diferentemente dos militares em serviço permanente, os quais são obrigados a fazerem o alistamento eleitoral. Resumindo, conforme o art. 14, § 1º, I e II, a, b e c da Constituição Federal, o alistamento e voto são:

Figura 1. Quadro esquematizado sobre os requisitos para o alistamento e voto no Brasil.

Obrigatório	<ul style="list-style-type: none"> ● maiores de 18 e menores de 70 anos
Facultativo	<ul style="list-style-type: none"> ● analfabetos; ● maiores de 16 e menores de 18 anos; ● maiores de 70 anos

Fonte: Constituição Federal, 1988

Só à título de enriquecimento do trabalho, é importante trazer à baila recente julgado da Suprema Corte brasileira em relação ao ato de votar e a apresentação de documento identificatório, isso porque a Lei nº 12.034/2009 introduziu o art. 91-A à Lei 9.504/97 no qual estabelecia que no ato, no momento da votação, além de apresentar o título, o eleitor deveria igualmente apresentar um documento com foto.

A discussão fora levada ao STF por meio da ADI 4.467, que por unanimidade entendeu que a ausência do título de eleitor no momento da votação, por si só, não constituiria óbice ao exercício de sufrágio, levando em consideração os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ou seja, bastaria a apresentação tão-somente de um documento com foto.

3.2. O VOTO: O DIREITO DE SUFRÁGIO SENDO MATERIALIZADO

O voto, como já afirmado acima, é o ato que materializa o direito de sufrágio. Quando o eleitor se dirige à urna eletrônica para escolher terceiros para que o represente, esse ato materializa o sufrágio, que no Brasil é universal, no sentido de garantir a todos (exceto os conscritos e estrangeiros) o direito de votar.

Neste item, analisaremos as minúcias contidas no art. 60, § 4º da Constituição. Nesse dispositivo, por exemplo, notamos a importância do direito de votar no país, isso porque toda e qualquer PEC que tente abolir o voto direto, secreto, sua universalidade e periodicidade, não será objeto de deliberação no parlamento.

Outras características do voto estão contidas no art. 14, *caput*, da Constituição, como por exemplo, o valor igual do voto para todos. Ainda existem mais

duas características encontradas em resoluções do TSE, a saber: o voto personalíssimo e livre.

Aqui, iremos abordar cada um em seus detalhes, antes, porém, vale trazer à baila a lição de José Afonso da Silva quando afirma que:

"O direito de sufrágio exerce-se praticando atos de vários tipos. No que tange à sua função eleitoral, o voto é o ato fundamental de seu exercício, que se manifesta também como ato de alguma função participativa: plebiscito e referendo. O voto é, pois, distinto do sufrágio, repita-se. Este é o direito político fundamental nas democracias políticas. Aquele emana desse direito. É sua manifestação no plano prático. Constitui seu exercício" (Silva, 1999, p. 357).

Assim, entendemos, portanto, a afirmação contida no título do item 3.2, uma vez que o voto, no plano prático, seria uma das formas de se materializar o direito de sufrágio.

Vale dizer ainda que o exercício de sufrágio não se restringe apenas ao voto na urna eletrônica. Para José Afonso da Silva (1999), os votos declinados nas Assembleias Legislativas, no exercício do mandato político, são formas também do exercício de sufrágio, uma vez que por eles os representantes do povo aprovam leis e outros atos legislativos, cumprindo justamente a representação decorrente do exercício de sufrágio nas eleições.

3.2.1. NATUREZA DO VOTO

Tratando-se sobre a natureza do voto, segundo o mestre Pontes de Miranda (Miranda, 1970 *apud* Agra, Velloso, 2009, p. 204) "o direito de votar, ao contrário do que se possa pensar, não se trata de um direito individual e, sim, de uma função pública, em que é um direito e um dever".

Existe uma certa discussão na doutrina sobre a natureza do voto. Como ensina Pontes de Miranda (1970 *apud* Agra, Velloso, 2009), o voto tem caráter de função pública, sendo um direito de todo cidadão e igualmente um dever.

Sim, um direito, mas qual a natureza desse direito? Apenas um direito político ou também jurídico? Segundo o professor José Afonso da Silva (1999) trata-se também de um direito jurídico, uma função social e um dever.

Conclui-se, portanto, que o voto é um ato político, pois tem poder de decisão, não se deve negar a natureza jurídica deste. A ação de emitir o voto é um direito, um direito subjetivo. Em relação à função, este tem função de caráter social, no sentido de função da soberania popular. Já quanto ao voto ser um dever, entende-se este por ser um dever social e não jurídico (Silva, 1999).

Na lição de Azambuja (Azambuja, 1963 *apud* Silva, 1999, p. 359) "sendo necessário que haja governantes designados pelo voto dos cidadãos, como é da essência do regime representativo, o indivíduo tem o dever de manifestar sua vontade pelo voto".

Muito se fala sobre a obrigatoriedade do alistamento e do voto, previsão expressa na Constituição, art. 14, § 1º, I, e na legislação eleitoral, na qual impõe ao eleitor que não justificar sua ausência perante a Justiça Eleitoral naquele pleito, sanções, como multas e privação de vários direitos que dependem do gozo dos direitos políticos, por exemplo, ser impedido de tomar posse em cargo proveniente de aprovação em concurso público.

Porém, se faz necessário entender melhor sobre essa obrigatoriedade do voto. Por isso, é valiosa a lição de José Afonso da Silva (Silva, 1999, p. 359) afirmando que:

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

3.2.2. CARACTERÍSTICAS DO VOTO

No art. 14, *caput*, e no inciso II, do § 4º, art. 60 da Constituição Federal, preveem as características do voto no país. As demais características são apresentadas por resoluções e entendimentos da Corte Eleitoral.

O voto no Brasil é secreto, direto, periódico, livre, universal, personalíssimo e com valor igual para todos. Neste tópico, será explicado o que cada característica representa.

- a) Direto, pois o cidadão diretamente vota no candidato, sem a figura de intermediário. Vale ressaltar, que a Constituição prevê a votação indireta (art. 81, § 1º), mas aqui são quando vagarem os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato, no qual o Congresso Nacional fará a votação, escolhendo assim seus sucessores que completarão o período restante de seus antecessores;
- b) Secreto, uma vez que não se dá publicidade da escolha do eleitor. Deve-se, portanto, manter-se em sigilo absoluto.

Só a título de enriquecimento do trabalho, foi discutida se essa regra prevista no art. 14, *caput*, se estenderia para as votações no Parlamento.

A Suprema Corte brasileira entendeu que as deliberações parlamentares devem pautar-se pelo princípio da publicidade, conforme segue esse resumo do julgado:

"[...] A cláusula tutelar inscrita no art. 14, *caput*, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao *status activae civitatis*. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta [...] A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela sociedade civil" (ADI 1.057-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20.04.94, *DJ* de 06.04.2001).

Assim ocorreu com o advento da EC nº 76/2013, que aboliu a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado de Senador ou nas votações de veto (Brasil, 2013).

Contudo, ainda há casos em que a votação se dá pelo sigilo, ou seja, sua votação é secreta, por exemplo, o previsto no art. 52, III, da Constituição, o que ao nosso entendimento seria uma violação ao princípio da publicidade e uma ausência na prestação de contas ao eleitor, além de ser igualmente uma violação a essa prestação ao povo.

- c) Universal, pois como já estudamos, seu exercício não está vinculado a nenhuma condição discriminatória, como as que acontecem no sufrágio restrito, por exemplo;
- d) Periódico, uma vez que a democracia representativa prevê a exigência do mandato por período determinado;
- e) Livre, no sentido de que o eleitor tem total liberdade de escolher quem serão seus representantes. O eleitor é livre até mesmo para votar em branco ou anular seu voto. Nesse caso, a obrigação, como vimos no ensinamento de José Afonso da Silva, seria para comparecer o eleitor

- comparecer às urnas, e como se sucede no Brasil, assinar a folha de votação;
- f) Personalíssimo, pois é vetado que alguém vote em nome de outro por procuração, apenas e tão-somente o titular daquele título eleitoral poderá votar. Para evitar que ocorram fraudes eleitorais, foi implantado no Brasil o cadastramento biométrico;
 - g) Voto como valor igual para todos, que é decorrente do princípio *one man one vote* (um homem, um voto) palavra de origem inglesa, que traduz que o voto deve ter valor igual para todos, independentemente de raça, cor, sexo, situação econômica, social, intelectual etc.

3.3. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

No estudo dos direitos políticos positivos, além de analisarmos sobre a capacidade eleitoral ativa, em que é dado ao cidadão o direito de participar diretamente da vida política estatal, escolhendo um candidato, dentre aqueles registrados no pleito eleitoral, para representá-lo, estudamos também a capacidade eleitoral passiva, no qual o cidadão será votado, escolhido para representar os demais cidadãos, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Ou seja, ele terá o direito de se candidatar a algum mandato eletivo, a chamada elegibilidade (Alexandrino; Paulo, 2012).

Portanto, seria então a possibilidade de se eleger, concorrendo a um mandato eletivo (Lenza, 2023).

Nas palavras de José Afonso da Silva (Silva, 1999, p. 367) "consiste, pois, a elegibilidade no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou no Executivo".

3.4. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE – QUEM PODE SE CANDIDATAR?

Pela Constituição, nem todo aquele que tenha a plena capacidade eleitoral ativa terá necessariamente a capacidade eleitoral passiva, conforme já analisamos. É possível, pois, que o cidadão possa votar, mas não possa ser votado, uma vez que não preencheu os alguns requisitos previstos na CF/88, como por exemplo, o

analfabeto (art. 14, § 4º) que é tratado nas inelegibilidades, mas como não é foco do trabalho, não vamos detalhar sobre.

Na lição de Adriano Soares da Costa (Costa, 2009, *apud* Neto, 2020, p. 46) "as chamadas condições de elegibilidade são, no mais estrito rigor terminológico, verdadeiras condições de registrabilidade, ou seja, pressupostos ao registro de candidatura".

Portanto, a chamada elegibilidade – a capacidade eleitoral passiva – refere-se ao direito do cidadão de pleitear e ser eleito a um mandato eletivo, mas só poderá, como observamos, desde que presentes as condições de elegibilidade e ausentes as causas de inelegibilidade (Cerqueira, T.; Cerqueira, C. 2012).

Essas condições de elegibilidades trataremos a seguir, as quais estão previstas na Constituição, no art. 14, § 3º. Se ausente qualquer uma delas (com uma exceção no caso do português equiparado, em relação a nacionalidade) acarretará no impedimento daquele cidadão que deseje concorrer às eleições.

O art. 14, § 3º assim determina:

Art. 14. [...]

§ 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 ou juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

A nacionalidade é um dos pressupostos mais importantes, aliás, os outros também são, mas aquele no qual entendemos ser o embrião de todos, uma vez que sem ele nem é possível a verificação dos demais, é o nascimento da alistabilidade eleitoral. Apenas o nacional terá o acesso ao alistamento e, posteriormente, a elegibilidade. Contudo, como já vimos, a Constituição em seu art. 12, § 1º, trouxe a figura do português equiparado e deu-lhe os direitos inerentes ao brasileiro nato.

Porém, vale ressaltar, que a Constituição em alguns cargos confere exclusividade aos nacionais, conforme art. 12, § 3º.

Sobre os direitos inerentes do brasileiro nato serem dados ao português residente no país, importante trazer o julgado do TSE que confirmou acórdão do TRE de São Paulo no qual possibilitou o registro de candidatura de português ao cargo de Deputado Estadual (RO 1.122/SP, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 29.09.2006).

O pleno exercício dos direitos políticos é referente ao que entendemos que não basta ter a cidadania brasileira para poder concorrer a um cargo eletivo, é preciso o cidadão gozar da plenitude dos seus direitos políticos e não incorrer em causas de perda ou suspensão desses direitos, conforme preveem os arts 15, 37, § 4º e 52, parágrafo único, todos da Constituição.

O alistamento eleitoral é no sentido de que para concorrer a cargos eletivos nas eleições, o cidadão deverá estar inscrito na Justiça Eleitoral como eleitor, uma vez que não existe a possibilidade de ter a capacidade eleitoral passiva sem ter a capacidade eleitoral ativa (Padilha, 2012).

O domicílio eleitoral na circunscrição se dá pelo fato de que o candidato deve possuir vínculo efetivo com as pessoas daquele determinado município, as quais tenham o direito de votar. Noutras palavras, significa dizer que é considerado domicílio eleitoral o local onde é registrado o título de eleitor. Dessa forma impede que a mesma pessoa concorra a cargos eletivos em cidades distintas ao mesmo tempo.

Sobre o domicílio, é importante lembrar da regra prevista no art. 9º da Lei 9.504/97 no qual exige que o candidato possua domicílio eleitoral na circunscrição há, pelo menos, um ano antes das eleições.

Pode-se ter vários domicílios civis, mas o domicílio eleitoral só é permitido um, aquele da circunscrição em que esteja registrado o título de eleitor (Padilha, 2014).

Já a filiação partidária é no sentido de que todo aquele cidadão que pretenda se candidatar a algum cargo eletivo, deve obrigatoriamente ser filiado a alguma agremiação partidária, uma vez que no Brasil é vedada a candidatura avulsa (Padilha, 2014).

Importante destacar o art. 9º da Lei 9.504/97 e o art. 18 da Lei 9.096/95, leis essas que dispõem sobre realização das eleições e partidos políticos, respectivamente, as quais exigem que os candidatos estejam filiados aos partidos políticos pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições. Isso porque a

dupla filiação é considerada crime no nosso ordenamento jurídico, com previsão no art. 320 da Lei 4.737, de 1965, o Código Eleitoral.

O último requisito para o cidadão adquirir a elegibilidade é a idade mínima. Aqui a ideia é a de que quanto mais idade, mais experiência terá o candidato para exercer determinado cargo, ou seja, mais qualificado para assumir cargos eletivos de maior complexidade (Padilha, 2014).

Importante ressalva deve ser levantada, pois essas idades são requisitos para a posse, ou seja, o candidato que tenha, por exemplo, 17 anos e queira disputar ao cargo de vereador, caso ele tenha essa mesma idade na votação e complete 18 anos na posse, não haverá qualquer impedimento (Padilha, 2014).

4. ADENDO À DEMOCRACIA

4.1. CONCEITO E PRESSUPOSTOS DE DEMOCRACIA

Para José Afonso da Silva (1999) a democracia é um conceito histórico. Ou seja, ela por si não seria valor-fim, mas sim um meio de instrumento de realização dos valores que são essenciais para a convivência da sociedade, traduzindo-se basicamente nos direitos fundamentais do homem.

A palavra democracia remete à Grécia antiga, “povo”, e “cracia”, igual a “governo”, ou seja, a democracia seria, portanto, o sistema de governo do povo (Agra, Veloso, 2009).

Esse também é o entendimento de Velloso, no sentido de que:

A democracia é o governo do povo, o governo em que o povo manda, em que o povo decide. No regime democrático é ele que comanda os destinos da organização política, o supremo juiz das coisas do Estado. O pressuposto metajurídico para seu desenvolvimento é certo grau de desenvolvimento cultural da população, para que ela possa bem escolher seus representantes (Velloso, 1996 *apud* Agra, Veloso, 2009, p. 1).

Em se tratando dos pressupostos de democracia e como eles garantem a estabilidade e legitimidade desse sistema de governo, falaremos da Soberania Popular, Igualdade Política, Liberdade Individual, Estado de Direito e Pluralismo Político.

A soberania popular é entendida como um princípio fundamental da democracia, uma vez que a própria Constituição estabelece em seu parágrafo único

do art. 1º, que todo poder emana do povo, no qual é exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos. Para Norberto Bobbio (2009) é importante a participação cidadã nas decisões políticas, no qual afirma que a democracia é o governo do poder público em público, ressaltando o papel central do povo nesse processo.

Na igualdade política é assegurado que todos os cidadãos, independente de raça, cor, classe social e econômica e gênero, tenham o mesmo direito de participar das decisões políticas que afetam a coletividade.

Já a liberdade individual é uma marca desse governo, pois as democracias são caracterizadas na proteção integral das liberdades individuais de todo cidadão, como por exemplo, a liberdade de expressão, liberdade religiosa e liberdade de associação (todas, inclusive, previstas na Constituição). Para o cientista político Robert Dahl (1997) a liberdade de expressão é um princípio fundamental para a participação efetiva na política, uma vez que permite o diálogo público para a formação da vontade da coletividade.

O Estado de Direito, cujo sistema democrático pressupõe que tanto os governantes como os governados se submetem às mesmas leis, ou seja, que estejam em par de igualdade no tocante à sujeição às leis vigentes num país democrático, impedindo, portanto, o abuso de poder. Aqui, prevalece o famoso "freios e contrapesos" defendido por Montesquieu (2009), no qual tenta manter a democracia estável e funcional, evitando concentração de poder e abusos.

E por último, mas de igual importância, surge o pluralismo político que segundo Norberto Bobbio (2009) é uma característica intrínseca da democracia moderna, uma vez que assegura a multiplicidade de opiniões e ainda promove o diálogo entre diferentes setores de uma sociedade. Ou seja, esse princípio é vital numa democracia, pois evita que o poder fique concentrado nas mãos de um único setor, grupo ou partido.

4.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA – O QUE É?

Para José Afonso da Silva (1999, p. 141) "é no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões de representatividade, que tendem a fortalecer-se no regime de democracia participativa".

A Constituição de 1988 combina a representação e participação direta, isso porque o parágrafo único, do art. 1º, prevê que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (ou seja, democracia representativa), ou diretamente (aqui é a democracia participativa).

É na democracia representativa que a participação dos cidadãos é exercida de forma indireta, periódica e formal, que são realizadas por meio de institutos eleitorais que disciplinam os meios pelo qual o povo escolhe seus representantes (Silva, 1999).

José Afonso da Silva (1999, p. 141) afirma que "a democracia pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc.[...]".

5. A PARTICIPAÇÃO POPULAR – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Neste título, falaremos sobre os outros institutos que materializam o direito de sufrágio, atributos da democracia semidireta ou representativa, o chamado sistema híbrido, a qual, como relatado acima, vigora no Brasil (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, CF/88).

Não existe apenas três institutos constitucionais e democráticos vigentes no Brasil, também estão previstos na Carta Política de 1988, o direito de petição (art. 5º, XXXIV, a), ação popular (art.5º, LXXIII) e o direito de participação (art. 37, § 3º), contudo, os institutos políticos previstos no capítulo IV, art. 14, incisos I, II e III, da CF/88, são plebiscito, referendo e iniciativa popular, respectivamente.

Esses institutos constitucionais instrumentalizam o exercício da soberania popular, uma vez que após a decisão do povo, especificamente nos referendos e plebiscitos, o Congresso Nacional deve acatar tal decisão e entendimento popular. Falamos, portanto, do povo tendo efetivamente voz para decidir algo e não por meio de representantes.

5.1. PLEBISCITO

Iniciamos pelo plebiscito, esse instituto democrático constitucional que tem previsão no art. 14, I, da Constituição. Antes, importante dizer que a diferença entre plebiscito e referendo está no momento da consulta.

No plebiscito a consulta é feita previamente (anteriormente) ao povo sobre ato legislativo ou administrativo de relevância nacional, no qual cabe à população aprovar ou denegar, aquilo que fora previamente consultado. O resultado, o entendimento popular, se aprova ou não, condicionará a decisão do governante ou do parlamento (Lenza, 2023).

Foi o que ocorrera no ano de 1993, em que fora convocado um plebiscito para saber a decisão e entendimento popular a respeito se no Brasil deveria vigorar a forma de governo (republicano ou monárquico) e qual o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista). A decisão vigora até a presente data, que fora a manutenção da forma republicana federativa e o sistema presidencialista.

Outro exemplo de plebiscito ocorreu no Estado do Pará, no qual tinha a intenção de decidir sobre a formação dos Estados do Carajás e do Tapajós, em 2011. Nesse caso, 66% dos votos válidos daquele Estado refletiram a vontade popular da maioria no sentido de que eram contrários à criação dos novos Estados (Lenza, 2023).

Importante trazer uma interessante hipótese levantada pelo professor Pedro Lenza (2023) no sentido de se seria possível modificar o resultado de plebiscito ou referendo por meio de leis ou emendas à Constituição. Para o professor, a resposta é não, uma vez seria um flagrante caso de inconstitucionalidade, pois que o resultado manifestado pela vontade popular é vinculante e deve ser acatado pelo Parlamento ou pelo Chefe do Executivo.

5.2. REFERENDO

O referendo, por sua vez, é convocado posteriormente a ato legislativo ou administrativo, também nas questões de relevância nacional, no qual caberá aos cidadãos a sua ratificação ou rejeição (§ 2º, art. 2º, Lei nº 9.709/98).

Um dos mais famosos casos de autorização de referendo ocorreu em 2005 sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo território nacional. Isso porque um dispositivo da Lei nº 10.826/2003, conhecida popularmente como Estatuto do Desarmamento, mais especificamente o art. 35, proibia a comercialização de armas de fogo e munição no território nacional, exceto para alguns casos previstos no art. 6º do mesmo diploma legal.

Contudo, na própria lei, em seu art. 35, § 1º, estava previsto que para a efetivamente entrar em vigor o estabelecido no *caput* do art. 35, este dependeria de aprovação de referendo popular, que fora realizado em outubro de 2005, sendo a Justiça Eleitoral a responsável pela organização e contagem de votos, com o resultado no qual todos já sabemos que fora permissão do comércio de arma de fogo e munição no Brasil. Foi a voz e a vontade do povo que tomou tal decisão. A democracia em sua essência mais pura.

Forçoso lembrar que tanto o referendo quanto o plebiscito, são autorizados e convocados, respectivamente, pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo por proposta de no mínimo 1/3 dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1998).

Vale dizer ainda que a competência exclusiva para convocação e autorização de plebiscito e referendo é do Congresso Nacional, por força do art. 49, XV, da CF/88.

Segundo a doutrina, o procedimento nas votações de referendos é o mesmo das eleições, no qual os cidadãos escolhem os chefes do executivo e os membros do parlamento, sendo, portanto, obrigatório o voto em referendo, observando o disposto no art. 14, § 1º, I e II, a, b e c, CF/88, (Oliveira, 2005 *apud* Lenza, 2023).

5.3. INICIATIVA POPULAR

Para Walber de Moura Agra e Carlos Mário da Silva Veloso (2009, p. 9-10) "a iniciativa popular é a permissão ao povo para que proponha iniciativa de lei para o Congresso Nacional. O cidadão individualmente não tem iniciativa de propositura normativa, apenas de forma coletiva é que adquire tal prerrogativa".

Trata-se, portanto, devido a sua dificuldade de propositura, conforme veremos a frente, de um instrumento democrático de especial importância, a história está aí para mostrar e constatar que diversas leis foram criadas através da iniciativa popular, a exemplo da lei que ficou conhecida como "Lei Daniella Perez – Lei 8.930/94" em que reconheceu o homicídio qualificado como crime hediondo; a "Lei Henry Borel – Lei 14.344/22" que combate a violência contra criança e o adolescente; a "Lei de Combate à Compra de Votos – Lei 9.840/99"; a "Lei da Ficha Limpa – LC 135/2010", dentre outras.

Falamos sobre a dificuldade na proposição de iniciativa popular, pois que a população consiga apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados, este deverá ser subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, divididos em pelo menos 5 Estados, e dentre eles uma parcela mínima de 0,3% do eleitorado de cada um.

Vale salientar que o projeto deve versar sobre um único assunto, e a Câmara não poderá rejeitá-lo por vício de forma, devendo ela providenciar a correção de eventuais impropriedades da técnica legislativa e de redação, consoante art. 13, §§ 1º e 2º da Lei 9.709/98.

6. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NÃO CONTEMPLADOS PELO CONSTITUINTE DE 1988 – UMA DEMOCRACIA INCOMPLETA

6.1. REFERENDO REVOCATÓRIO

Como vimos, a Constituição de 1988 prevê alguns mecanismos de democracia participativa, onde o povo diretamente participa da atividade política do Estado, mas o constituinte originário não consagrou outros institutos que reforçam ainda mais a participação popular, são eles: referendo revogatório ou *recall* e o veto popular.

Esse instituto, muito semelhante ao *recall*, é um mecanismo de maior concentração popular e o controle dos cidadãos aos governantes. O *recall* é um instituto democrático originário dos EUA. Na América do Sul, em países como a Argentina, Colômbia, Peru e Equador é adotado sistema semelhante (Padilha, 2014).

O referendo revogatório ou *recall* significa dizer que os cidadãos têm o direito, mediante votação e por sua maioria, de encurtar mandatos eletivos de governantes ímprobos, inoperantes ou que não cumpram as promessas de campanha (Agra, Veloso, 2009).

Afirma o ministro Walter Costa Porto que "o *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos [...] deve ser capaz de despedir esses representantes como o fazendeiro dispensa os seus empregados" (Porto, 1995 *apud* Agra, Veloso, 2009, p.11).

Um exemplo de mandato revogado pelo voto direto do povo, ocorreu em 2003, na Califórnia, nos EUA, quando o então governador democrata foi retirado de seu mandato, fazendo com que o republicano e astro das telas de cinema Arnold

Schwarzenegger, viessem assumir o cargo de governador daquele Estado norte-americano, no qual sua legislação local previa o recall como forma de participação direta do povo na atividade política do estado.

Já tramitou no Senado Federal duas PECs que buscavam implantar no Brasil o sistema do referendo revocatório, ou seja, estabelecer na Constituição novos mecanismos de democracia participativa. As PECs nº 160/2015, de autoria de vários Senadores e a PEC nº 80/2003, que teve origem autoral com o então Senador Antônio Carlos Valadares, que buscavam a implantação do chamado recall, bem como do veto popular, pretendia a destituição dos mandatos eletivos, por meio do voto direto da maioria dos cidadãos, de todos os Chefes do Poder Executivo e ainda a vedação dos projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional (no caso, entendemos ser um equívoco, pois o veto popular serve para arquivar projetos de lei ainda em tramitação no Parlamento, conforme ensina Walter de Moura Agra, 2008).

As propostas, no entanto, não foram levadas à votação e permanecem em tramitação até a presente data (Senado, 2018).

6.1.1. *IMPEACHMENT* – PROCESSO POLÍTICO QUE PODE NÃO REFLETIR A VONTADE POPULAR

No título deste item, levantamos a tese de que o processo de impeachment em detrimento do Chefe do Executivo pode não refletir a vontade popular. Antes, faremos uma breve síntese sobre esse instituto jurídico que teve sua origem em terras inglesas, mas foi bem mais elaborado na América do Norte (um fato curioso, haja vista que todos os processos de impeachment nos EUA não foram concluídos), surgiu, portanto, pela primeira vez na Inglaterra, no ano de 1376, com Eduardo III (Agra, Veloso, 2009).

Na doutrina, há certa controvérsia jurídica de sua sanção, e é aqui que surge o apontamento do título deste item. Uma parte dos doutrinadores sustentam que o processo de impeachment tem natureza mista, pois busca-se cessar atos contrários à Constituição e as leis ordinárias, bem como busca-se uma condenação penal, com a pretensão de uma aplicação punitiva, por exemplo, a suspensão dos direitos políticos (Padilha, 2014).

Já outra parte de doutrinadores entende que a natureza do impeachment seria política, uma vez que surge de causas políticas e também instaurado sobre projeções políticas (Padilha, 2014).

A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1960 (Lei do impeachment), estabelece em seu art. 14 que é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, ou seja, entendemos que essa denúncia pode não refletir a vontade popular, uma vez que a lei não prevê uma porcentagem mínima como fez a Lei nº 9.709, sobre a iniciativa popular de criação de projetos de lei, quando estabelece que para ser proposto um projeto passível de apreciação pelo Parlamento deverá conter uma porcentagem mínima, no qual já falamos especificamente no item 5.3. A Lei nº 1.079 estabelece que qualquer cidadão, ou seja, pode ser apenas um desde a denúncia tenha pelo menos cinco testemunhas, conforme art. 16. Seria, portanto, um ou dois cidadãos buscando destituir do cargo aquele que foi eleito pelo voto da maioria.

Outro ponto é que recebida a denúncia, nem a lei, nem tampouco o Regimento Interno da Câmara dos Deputados obriga o Presidente da Casa Legislativa a pautar a denúncia, podendo como corriqueiramente ocorre, "engavetá-la". Portanto, pautará por razões de foro político. Assim, concordamos com os doutrinadores que sustentam ser o processo de *impeachment*, um processo meramente de natureza política.

6.2. VETO POPULAR

O veto popular, por sua vez, é mais um instituto de suma importância nas democracias contemporâneas. É um instrumento democrático que é semelhante ao veto presidencial. É entregue à população para que esta, por meio da maioria, possa diretamente arquivar projetos de leis que afrontam seus interesses (Agra, Veloso, 2009).

Vale dizer que a decisão popular aqui é mandamental, pois que se decidido o arquivamento do projeto de lei em tramitação no Parlamento, nada podem fazer os congressistas. É o que ensina Rodrigo Padilha (2014) no sentido de que quando os cidadãos são chamados para manifestarem sobre determinado projeto de lei, onde dependendo da decisão popular pode-se arquivar tal propositura, independente da

vontade do Parlamento ou até do Presidente da República, estes devem acatar tal decisão.

Importante salientar que não se pode confundir o veto popular com plebiscito, uma vez que o uso do veto popular é para projetos ainda em tramitação no parlamento, já o plebiscito restringe-se a qualquer propositura que a população tenha interesse que passe a integrar o ordenamento jurídico, seja em âmbito nacional ou local, independente de tramitação no parlamento (Agra, 2008 *apud* Lenza, 2023).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do trabalho monográfico possibilitou uma visão geral sobre os direitos políticos positivos que consiste nas espécies da capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva. Resumidamente — uma vez que já foi explicado durante o curso do trabalho, que a chamada capacidade eleitoral ativa consiste em reconhecer o direito do cidadão de votar, de escolher o seu representante. Já a capacidade eleitoral passiva atende ao direito do cidadão de postular nas eleições concorrendo a algum cargo eletivo, após preenchido os requisitos constitucionais.

Foi explicado que o sufrágio vigente no Brasil mesmo sendo universal, e, portanto, não restrito como já ocorrera no país, conforme relatado no item 2 desta monografia, ainda assim traz algumas ponderações, por exemplo, o analfabeto não pode concorrer a cargo político, nem tampouco o estrangeiro poderá participar do pleito eleitoral, com exceção do português equiparado, conforme o art. 12, § 1º da Constituição e de acordo com julgados das Cortes Superiores.

É pertinente essa vedação de analfabetos participarem das eleições pleiteando a cargo eletivo, pois, parafraseando Enéas Carneiro (1989) "deve-se ter o mínimo de escolaridade para governar uma nação" ou até mesmo para legislar, caso contrário, a política brasileira perderá ainda mais a sua credibilidade.

Os direitos políticos são um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Durante o regime militar de 64 foram anos de governantes escolhidos ou eleitos indiretamente, ou seja, sem a vontade popular presente. O povo não tinha voz. Foram cassados seus direitos políticos. Hoje, com todos os defeitos e imperfeições da democracia brasileira, ao menos é permitido livremente escolher quem quiser para fazer frente à representação dos cidadãos.

O trabalho ainda trouxe a lume assunto referente às democracias representativa e participativa, vigentes no Brasil, pois, como relatado, vigora-se no país um sistema híbrido de democracia, no qual o cidadão escolhe seu representante (democracia representativa) ou quando o cidadão participa diretamente, seja por plebiscito, referendo ou iniciativa popular (democracia participativa).

Sobre a democracia participativa, instrumentalizada pelos excepcionais institutos constitucionais, entende-se, conforme o estudo específico na elaboração desta monografia, que a democracia brasileira é um tanto incompleta, pois deveria ser implementado todo e qualquer mecanismo democrático existente no mundo. Lógico

que seria necessário todos os cuidados na elaboração dessas PECs que tratariam sobre tais institutos democráticos. Vale frisar, igualmente, e assim trazer o argumento de quem é contra esses institutos democráticos, que em um país polarizado como, atualmente o Brasil se encontra, esse mecanismo pode ser uma arma perigosa se não muito bem elaborado ainda em sua fase de tramitação, ou seja, deve ser algo muito bem estruturado, estudado e bastante debatido. É necessário discussões isentas do viés e da cegueira política e ideológica.

Explica-se no decorrer do trabalho o porque o *impeachment* é um processo no qual pode não representar a vontade popular, uma vez que como a lei 1.079/50 estabelece em seu art. 14, para denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade, é permitido a qualquer cidadão, portanto, entende-se que até mesmo um cidadão pode denunciar o Chefe do Executivo, acompanhado de cinco testemunhas, no mínimo, e alcançar a destituição do Presidente de seu cargo.

Ainda, vale salientar, a questão política do presidente da Câmara de pautar ou não a denúncia contra o Chefe do Executivo. Pois, como entende parte da doutrina, de acordo com os juristas Paulo Brossard (1965 *apud* Padilha, 2014) e Pinto Ferreira (1990 *apud* Padilha, 2014) os quais sustentam que o processo de impedimento do Chefe do Poder Executivo é de natureza política, pois origina-se de causa políticas, bem como é instaurado por considerações de ordem política. Mas importante frisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no qual entende que a natureza desse processo é penal, uma vez que há o julgamento jurídico e não político (STF, MS 20.941, rel. Min. Sepúlveda Pertence *apud* Padilha, 2014).

Por último, o trabalho possibilita o estudo sobre outro fantástico mecanismo de democracia direta, o chamado veto popular, no qual o cidadão tem o direito, após aprovação de sua maioria, de arquivar projeto de lei ainda em tramitação no Parlamento. Ou seja, é um excelente instrumento para arquivamento de projetos de lei diretamente pelo povo, no qual futuramente afrontaria seus interesses. Ressalta-se, igualmente, que com a vigente polarização, esse instituto democrático, também deve ser muito bem elaborado e discutido por pessoas qualificadas para não haver insegurança legislativa. Ou seja, a conclusão é de que mesmo esses institutos democráticos serem de suma importância na vida política de uma nação no qual prevalece a democracia, a sua implantação em um país polarizado como o Brasil se tornou, pode ser um perigo a estabilidade democrática.

Por fim, conclui-se que com todo o aparato acadêmico que serviu de base para elaboração da pesquisa, o presente trabalho atingiu o seu objetivo de analisar os direitos políticos positivos e os mecanismos de democracia participativa (não)existentes no ordenamento constitucional brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Ed. Saraiva, 3ª ed. 2009.

BAHIA, Flavia. **Direito Constitucional**. Salvador: Ed. Juspodivm, 4ª ed. 2020.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 de agosto de 2024.

BRASIL, **Constituição 1824**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 11 de agosto de 2024.

BRASIL, **Constituição 1891**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 11 de agosto de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013**.

Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc76.htm> Acesso em 21 de setembro de 2024.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 18ª ed. 2009

CERQUEIRA, Thales Tácito. CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquemático**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2ª ed. 2012.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. Edusp, 1ª ed. 1997.

Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm> Acesso em: 15 de outubro de 2024.

Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm> Acesso em: 2 de setembro de 2024.

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm> Acesso em: 4 de setembro de 2024.

Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm> Acesso em: 2 de outubro de 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Ed. SaraivaJur, 27ª ed. 2023.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 1ª ed. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 27ª ed. 2011.

NETO, Jaime Barreiros. **Código Eleitoral para Concursos**. Salvador: Ed. Juspodivm, 7ª ed. 2020.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Método, 4ª ed. 2014.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Ed. Método, 8ª ed. 2012.

Senado Federal. Debate sobre o referendo revogação de mandatos e veto popular a leis. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/09/21/ccj-debatera-revogacao-de-mandatos-e-veto-popular-a-leis>> Acesso em 22 de outubro de 2024.

Senado Federal. PEC 160/2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124499>>

Senado Federal. PEC 80/2003. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3898634&ts=1630423348352&disposition=inline>>

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 16ª ed. 1999.

Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=12>> Acesso em: 30 de agosto de 2024.

Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.467/STF**. STF, Ext. nº 890/Portugal, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 05.08.2004, DJ de 28.10.2004 Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453644&ori=1>> Acesso em: 20 de setembro de 2024.

Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 1.057. Disponível em:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346795>>
Acesso em 21 de setembro de 2024.

Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário: RO 1.122 SP. Disponível em:
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/928685>> Acesso em: 30 de
setembro de 2024.