



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**O SISTEMA DE VOTAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM ESTUDO DE
DIREITO ELEITORAL COMPARADO**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito

Autora: Gabriela Vitória Sampaio Novaes Ferraz Maniçoba

Orientadora: Professora Doutora Constança Urbano de Sousa

Número do candidato: 20151522

Outubro de 2021

Lisboa

**O SISTEMA DE VOTAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM ESTUDO DE
DIREITO ELEITORAL COMPARADO**

GABRIELA VITÓRIO SAMPAIO NOVAES FERRAZ MANIÇOBA

Dissertação para obtenção do grau de Mestre
em Ciências Jurídicas, pela Universidade
Autónoma de Lisboa Luís de Camões, sob a
orientação da Professora Dra. Constança
Urbano de Sousa.

LISBOA

2021

DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação à minha amada mãe, Zivalda Vítório da Silva Sampaio Novaes (*in memoriam*), pelo apoio incondicional que sempre dera aos meus estudos, aos meus sonhos. Por me deixar voar, por acreditar em mim. Sem você e sem o seu amor, eu não seria quem sou.

À minha filha Júlia Sampaio Novaes Ferraz Maniçoba, por me inspirar, a cada dia, ser alguém melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente à Professora Doutora Constança Urbano de Sousa, orientadora desta dissertação, por toda atenção a mim dispensada, desde o primeiro contato, por sua sabedoria e por todos os ensinamentos partilhados, que tanto contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho. Muito obrigada.

À minha mãe (*in memoriam*) por me oportunizar a realização deste curso.

Às minhas colegas de curso, Singra, Maria Renata, Daniela e Maíra, por compartilharem comigo deste momento acadêmico e pelo apoio que sempre me deram ao longo do curso.

A Deus, por me permitir chegar à conclusão deste trabalho.

EPÍGRAFE

“Todos os direitos, que as Constituições declaram irrenunciáveis, intangíveis e inalienáveis, se coassociam e coexistem num feixe. Mas a liberdade política, da qual a condição prática está no voto, é o liame, que nesse feixe os enlaça a todos, estabelecendo entre eles a união, por onde se conservam e se impõem. Assim, todo aquele que defende o seu direito de votar defende a sua consciência, defende a sua religião, defende a sua casa, defende os seus bens, defende a honra sua e dos seus, defende a própria vida. Se, pois, quereis gozar desses bens supremos, não como de outorga oficial, não como mimos dos nossos opressores, não como concessões duma tirania benévola, mas como existentes por vós mesmos, como coisas inseparáveis da vossa própria existência e de que nem a troca desta mesma vos deveis apartar – cidadãos brasileiros, escutai a todo o custo, e defendei a todo o transe, o vosso direito político, direito de dardes o vosso voto, o direito de constituirdes o vosso Governo. Defendei-o, sim, defendei-o intransigentemente, defendei-o indomitamente, defendei-o com o cabedal, o peito, o sangue: defendei-o como se defendêsseis vosso coração, vosso rosto, vossa alma; defendei-o como se estivésseis defendendo o fruto do vosso trabalho, o abrigo de vossa família, a existência de vossas esposas e filhos; defendei-o com o sacrifício até de nossa vida, defendei-o até à morte, defendei-o com todas as forças, por todos os meios e em todos os terrenos.”

Rui Barbosa, em Teoria Política.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo principal a análise comparada do exercício do voto nas democracias brasileira e portuguesa, considerando, dentre outros fatores, as opções constitucionais de voto obrigatório no Brasil e de voto facultativo em Portugal, bem como o consolidado voto eletrônico adotado pelo Brasil e o voto através de boletim adotado por Portugal. Para tanto, como forma de melhor compreender os respectivos sistemas de votação, na primeira parte do trabalho será apontada a evolução histórica do conceito de democracia, como se classificam os regimes democráticos, além de se examinar a caracterização do Estado Democrático de Direito. *A posteriori*, foram analisados o direito de sufrágio, seu conceito e suas classificações; o voto como exercício do sufrágio e suas espécies, bem como os princípios que norteiam o direito de voto. Já na terceira parte da dissertação estabeleceu-se um estudo comparado entre o exercício do voto no Brasil e em Portugal, mediante análise das normas que tornam possível o exercício democrático nesses países, de modo a confrontar disposições legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias atinentes ao tema.

Palavras-chave: Sistema de votação. Sufrágio. Voto. Voto Obrigatório. Voto Facultativo. Voto Eletrônico. Boletim de voto. Voto no Brasil. Voto em Portugal.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is the comparative analysis of the exercise of voting in Brazilian and Portuguese democracies, considering, among other factors, such as constitutional options for mandatory voting in Brazil and optional voting in Portugal, as well as the consolidated electronic voting adopted by Brazil and voting through the bulletin adopted by Portugal. Therefore, as a way to better understand the respective voting systems, the first part of the work will point out the historical evolution of the concept of democracy, how democratic regimes are classified, in addition to examining the characterization of the Democratic Rule of Law. A posteriori, the right to suffrage, its concept and classifications were analyzed; the vote as the exercise of suffrage and its types, as well as the principles that guide the right to vote. In the third part of the dissertation, a comparative study was established between the exercise of voting in Brazil and Portugal, by analyzing the norms that make democratic exercise possible in these countries, in order to confront legislative, jurisprudential and doctrinal provisions related to the subject.

Keywords: Voting system. Suffrage. Vote. Compulsory Vote. Optional Vote. Eletronic Voting. Ballot paper. Vote in Brazil. Vote in Portugal.

LISTA DE SIGLAS

CE – Código Eleitoral

CF – Constituição Federal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CNE – Comissão Nacional de Eleições

LE – Lei das Eleições

LEALRAA – Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma de Açores

LEALRAM – Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

LEAR – Lei Eleitoral da Assembleia da República

LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais

LEPE – Lei Eleitoral do Parlamento Europeu

LERP – Lei Eleitoral do Presidente da República

RE – Recenseamento Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
PARTE I - A DEMOCRACIA	14
CAPÍTULO 1- A democracia	14
1.1. História e conceito.....	14
1.2. Formas de democracia.....	18
1.2.1. A democracia direta.....	18
1.2.2. A democracia indireta ou representativa	19
1.2.3. A democracia semidireta ou participativa	20
1.3. Sobre o Estado Democrático de Direito	21
PARTE II - O DIREITO DE SUFRÁGIO	24
CAPÍTULO 1 - O Sufrágio.....	24
1.1. Conceito	24
1.2. Classificação.....	24
1.2.1. Quanto aos sujeitos: sufrágio universal e sufrágio restrito.....	24
1.2.2. Quanto ao conteúdo: sufrágio único e sufrágio plural.....	25
1.2.3. Quanto à relação com os titulares de cargos eletivos: sufrágio direto e sufrágio indireto ..	26
1.2.4. Quanto à forma de exteriorização: sufrágio público e sufrágio secreto	26
1.3. Exercício do sufrágio: o voto	27
1.3.1. Espécies	28
1.3.1.1. Voto facultativo e voto obrigatório	28
1.3.1.2. Voto nominal e voto de legenda.....	28
1.3.1.3. Voto proporcional, voto majoritário e voto distrital.....	29
1.3.1.4. Voto em branco e voto nulo	29
1.4. Princípios do sufrágio.....	30
1.4.1. Princípio da universalidade do sufrágio	30
1.4.2. Princípio da imediatividade do voto	31
1.4.3. Princípio da liberdade do voto.....	31
1.4.4. Princípio do voto secreto	32
1.4.5. Princípio da igualdade do voto	32
1.4.6. Princípio da periodicidade do sufrágio.....	33
1.4.7. Princípio da unicidade do voto	33
1.5. A natureza do voto: direito ou função?	34
PARTE III - O SISTEMA DE VOTAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM ESTUDO COMPARADO	36

CAPÍTULO 1 - O voto no Brasil	36
1.1. Da evolução histórica do voto no Brasil: um breve resumo.....	38
1.2. Alistamento Eleitoral.....	41
1.2.1. Alistamento eleitoral obrigatório.....	42
1.2.2. Alistamento eleitoral facultativo	45
1.2.3. Proibição do alistamento eleitoral para conscritos e estrangeiros	46
1.2.4. Domicílio eleitoral.....	48
1.3. Quando os brasileiros são chamados a votar	49
1.4. Da obrigatoriedade do voto	49
1.4.1. Das sanções impostas pelo não exercício do voto.....	52
1.4.2. O voto facultativo como exceção	53
1.4.3. Da possibilidade do voto em branco e do voto nulo.....	53
1.4.4. A obrigatoriedade do voto no Brasil viola a liberdade do eleitor?	55
1.5. O voto da pessoa com deficiência	57
1.6. O voto dos presos provisórios e dos adolescentes em unidades de internação	59
1.7. Voto de legenda.....	61
1.8. Voto em trânsito	61
1.9. O voto dos brasileiros residentes no exterior	62
2. Voto eletrônico ou informatizado.....	63
2.1. Da inconstitucionalidade do voto impresso.....	67
CAPÍTULO 2 - O voto em Portugal	70
2.1. Da evolução história do voto em Portugal: um breve resumo.....	71
2.2. Do recenseamento eleitoral	74
2.3. Da capacidade eleitoral ativa.....	77
2.3.1. Da capacidade eleitoral ativa dos cidadãos de outros Estados	79
2.3.2. Da incapacidade eleitoral ativa.....	80
2.4. Quando os portugueses são chamados a votar	82
2.5. Do voto facultativo.....	83
2.5.1. Da possibilidade do voto branco e nulo em Portugal	84
2.6. Do voto antecipado.....	85
2.6.1. O voto antecipado por doentes internados e por presos não privados dos direitos políticos.....	87
2.6.2. O voto antecipado por eleitores deslocados no estrangeiro.....	88
2.6.3. O voto antecipado em mobilidade.....	89
2.7. Como vota o eleitor português	90
2.7.1. O voto dos cidadãos afetados por doença ou deficiência	92

2.7.2. O voto postal dos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições da Assembleia da República.....	93
2.8. Os projetos-piloto do voto eletrónico em Portugal.....	94
CAPÍTULO 3 - SÍNTESE COMPARATIVA.....	96
1.1. Sobre os princípios que regem o direito do voto.....	96
1.2. Sobre a periodicidade do voto.....	97
1.3. Recenseamento eleitoral e alistamento eleitoral.....	98
1.3.1. Quanto ao momento e a forma do recenseamento e alistamento eleitoral	98
1.3.2. Quanto ao conceito de domicílio eleitoral para fins de recenseamento e alistamento eleitoral.....	99
1.3.3. Quanto à igualdade de direitos políticos entre Brasil e Portugal.....	100
1.4. Facultatividade e obrigatoriedade do voto	100
1.5. Votos em branco e nulo.....	101
1.6. Voto dos presos com decisão criminal transitada em julgado.....	102
1.7. Flexibilização de princípios vetores do sufrágio	102
1.8. Voto antecipado e voto em trânsito	103
1.9. Votação eletrónica e votação através do boletim de voto	104
CONCLUSÃO	106
REFERÊNCIAS	110

INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico tem a finalidade de estabelecer um estudo comparado na esfera do direito eleitoral, de forma a analisar o direito de voto no ordenamento jurídico brasileiro e no ordenamento jurídico português. Considerando a realidade jurídica do Brasil e de Portugal, foram avaliadas as diferenças e as semelhanças no exercício do voto, confrontando as principais disposições legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais atinentes ao tema.

A escolha por um determinado sistema de votação é componente importante do estado democrático de direito, pois consiste em estabelecer as regras que permitem o eleitor expressar sua vontade política, ou seja, de que forma exercerá o direito de sufrágio.

Ab initio, adverte-se que tanto o Brasil (1964-1985) quanto Portugal (1933-1974) viveram um longo período sob o manto do regime ditatorial, época marcada pelo autoritarismo, repressão, intolerância política e limitação do exercício do voto.

Apenas mais tarde, o poder político desses países foi reorganizado: em 1976 Portugal viu decretada a Constituição da República Portuguesa, e em 1988 o Brasil teve promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, ambas pautadas em princípios fundamentais e garantidores da nova ordem política, fundada na soberania popular e no regime democrático de direito.

Ademais, Portugal e Brasil ratificaram tratados internacionais que preveem que todo o cidadão tem direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, através do sufrágio universal, do voto secreto e periódico, dentre eles: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966.

Atualmente, tanto no ordenamento jurídico brasileiro como no português, as regras garantidoras do direito ao voto estão previstas em suas respectivas Constituições bem como em códigos e legislações esparsas.

Encontra-se elencado, por exemplo, na Constituição Portuguesa, no artigo n.º 10.º, item 1 que “*o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição*”. Por sua vez, a

Constituição Federal Brasileira, no artigo n.º 14 reza no mesmo sentido: *“a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos nos termos da lei”*.

Quanto às normas procedimentais do sistema de votação, no Brasil encontram-se expressas, principalmente, no Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737 de 1965). Já em Portugal, o exercício do voto dos seus cidadãos é regulado, especialmente, pela Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei nº 14/1979) e pela Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 13/1999).

É através de tais regras, sem exclusão de outras, que o presente trabalho traçou um estudo comparado sobre o voto nesses ordenamentos jurídicos, enfatizando questões importantes como evolução histórica do voto, alistamento e recenseamento eleitoral, obrigatoriedade do voto no Brasil e facultatividade do voto em Portugal, voto eletrônico e voto através do boletim de voto etc.

O método científico utilizado na pesquisa para desenvolvimento da dissertação foi o dedutivo e o dialético, quanto à abordagem. Quanto ao procedimento, os métodos adotados foram o histórico e o comparativo.

A partir dessa breve introdução, serão apresentadas as partes e os capítulos em que o texto foi dividido, tais como: a democracia, o direito de sufrágio e o sistema de votação no Brasil e em Portugal.

Na primeira parte da dissertação, como forma de melhor entender os sistemas de votação vigentes no Brasil e em Portugal, foram consideradas a evolução histórica e a evolução conceitual da democracia, bem como as diferenças entre a prática da democracia direta, democracia indireta e democracia semidireta; e sopesou-se a caracterização do Estado Democrático de Direito.

Na segunda parte, estuda-se o direito de sufrágio, seu conceito, classificação e princípios norteadores. Também se examina o voto, como exercício do sufrágio, e as espécies em que se subdivide, bem como se discorre sobre a questão doutrinária que analisa o voto como elemento do exercício democrático, se função ou direito.

Finalmente, na terceira parte do trabalho foi traçado um estudo comparado entre os sistemas de votação no Brasil e em Portugal, de modo a examinar as diferenças e semelhanças entre os dois sistemas, dentre as quais pode-se citar: a análise histórica do voto, alistamento e recenseamento eleitoral, o voto obrigatório no Brasil e o voto facultativo em Portugal, o voto eletrônico no Brasil e o voto através de boletim de voto em Portugal.

PARTE I - A DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1- A democracia

1.1. História e conceito

Historicamente tem-se a Grécia como o berço da democracia, embora práticas democráticas tenham sido vivenciadas por vários povos ao longo dos tempos. Também foram os gregos que cunharam pela primeira vez o termo *demokratia*, composto por duas palavras que significam, respectivamente: *demos*, povo, e *kratos*, governo, ou seja, governo do povo.

De início, é importante ressaltar que existem notáveis diferenças entre as ideias antiga e contemporânea de democracia, como exemplo, basta lembrar que na antiguidade, o povo era formado por poucas pessoas e o sufrágio não era universal. ¹

Conforme descreve o doutrinador brasileiro Paulo Bonavides:

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial. ²

No entanto, a prática democrática nos moldes descritos, só se fazia possível em razão da base social escrava da Grécia antiga, que permitia aos homens livres ocuparem-se apenas dos negócios públicos, enquanto aos escravos lhes tocavam as preocupações de ordem material.

Por isso, a democracia como direito de participação no ato criador da vontade política era privilégio de uma ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos. ³

A presença da escravidão na democracia dos antigos é motivo de duras críticas por parte da doutrina, e autores mais intransigentes chegam até a asseverar que não houve na Grécia verdadeira democracia, mas aristocracia democrática.

No livro clássico de Luciano Cândido “*A democracia: História de uma ideologia*”, o autor descreve como se dava a relação entre homens livres e escravos em Atenas, enfatizando o papel dos escravos na sociedade “democrática” ateniense, além de quantificá-la:

Em Atenas, a relação entre os homens livres e escravos era de um para quatro: pelo menos é o que acontece em vários momentos dos séculos V e VI. A grande massa das não-

¹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 62.

² BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 288.

³ *Ibidem*.

peças é indispensável para o funcionamento do sistema que, de facto, enquanto pôde se alimentou com guerras de rapina e com o domínio imperial. Os escravos são a base da economia doméstica e da economia pública.⁴

Cânfora vai além ao afirmar que “a democracia não determina em Atenas um “governo popular”, mas um guia do “regime popular” por parte da não pequena porção de “ricos” e de “senhores” que aceitam o sistema.”⁵

Corroborando com isso, o filósofo alemão Hegel assevera que “o Oriente fora a liberdade de um só, o mundo grego e romano a liberdade de alguns, e o mundo germânico, a liberdade de todos”.⁶

Em contrapartida, para Péricles, um dos principais líderes democráticos da Grécia, o perfil da democracia ateniense é visto como “o regime político que busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns”, conforme refere Tucídides, o historiador:

Nosso regime político é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei, e quando a república outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para consagrar privilégios. Nossa cidade se acha aberta a todos os homens. Nenhuma lei proíbe nela a entrada de estrangeiros, nem os priva de nossas instituições, nem de nossos espetáculos; nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem, sem esconder-lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos, porquanto confiamos para vencer, não em preparativos misteriosos, nem em ardis e estratagemas, senão em nosso valor e em nossa inteligência.⁷

Na atualidade, o direito de participação política foi estendido a todo cidadão de forma indiscriminada e o governo democrático constitui valor fundamental das sociedades ocidentais, com *status* de direitos humanos, conforme previsto no art. XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

Traduzida nas palavras de Jorge Miranda “a democracia contemporânea entende-se como a forma de governo em que o poder é atribuído ao povo, à totalidade dos cidadãos e em que é exercido em harmonia com a vontade expressa por eles, nos termos constitucionalmente prescritos”.⁸

⁴ CANFORA, Luciano – **A Democracia**: História de uma Ideologia. p. 42.

⁵ *Ibidem*. p. 47.

⁶ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich – **Filosofia da História**. p. 93

⁷ VIAMONTE, Carlos Sanchez – **Manual de Derecho Político**. p. 186.

⁸ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: O Sistema Constitucional Português. p. 59.

Pinto Ferreira afirmou ser a democracia uma “forma constitucional de governo da maioria que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica”.⁹

No conceito do jurista austríaco Hans Kelsen, a democracia é a forma de Estado realizada pelo povo:

A democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.¹⁰

Outrossim, no conceito célebre do presidente norte-americano Abraham Lincoln, democracia, como regime político, se revela em “*government of the people, by the people, for the people*”.¹¹

É a partir do conceito *lincolniano* que o doutrinador José Afonso da Silva admite a democracia como um “processo de convivência social em que o poder emana do povo, em que há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.¹²

O mesmo autor ainda enfatiza que democracia é conceito histórico, pois, segundo ele: “ela não é um mero conceito abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.”¹³

Por esse mesmo viés segue o pensamento do doutrinador brasileiro, José Jairo Gomes, em que ressalta que a democracia não é algo fixo, pois encontra-se em permanente construção; e que cuida-se, ademais, de um ideal a ser alcançado.¹⁴

Também o jurista Pinto Ferreira bem destacou que “a democracia não é uma doutrina imobilizada, petrificada em um dogma eterno, nem tampouco uma forma histórica imutável, porém um sistema de ideias e uma instituição que se retificam constantemente com o progresso ético e científico da humanidade”.¹⁵

⁹ FERREIRA, Pinto – **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. p. 64.

¹⁰ KELSEN, Hans – **A democracia**. p. 35.

¹¹ BECKER, Paula; RAVELOSON, Jean-Aimé - **O que é Democracia?** p. 05.

¹² SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 128.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 62.

¹⁵ FERREIRA, Pinto – *Op. Cit.* p. 195.

Já o doutrinador italiano Norberto Bobbio considera que para conceituar minimamente a democracia, é necessário ponderar algumas condições, ressaltando-se o respeito aos direitos individuais:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimentos como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de reunião, de associação etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte; isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados de reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são os pressupostos necessários para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.¹⁶

A clareza nas regras do jogo e o respeito pelos direitos fundamentais também é realçado como condição *sine qua non* do governo democrático pelo doutrinador José Jairo Gomes:

O regime político em apreço não se realiza sem que esteja implantado um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e instrumentos eficazes, aptos a captar com imparcialidade a vontade popular, de maneira a conferir segurança e legitimidade às eleições, aos mandatos e, pois, ao exercício da autoridade estatal.¹⁷

Como se observa, a democracia se funda primordialmente na vontade do povo de um Estado. O povo, detentor do poder soberano, é fonte de todo o poder político, logrando êxito na tomada de decisão com a obtenção da expressão de vontade de uma maioria.

O consenso da maioria se faz sempre necessário nos assuntos políticos deliberados, de modo a contrapor-se aos regimes autoritários e despóticos, onde uma minoria possui as rédeas do controle político do Estado.

Jorge Miranda observa que o ponto de clivagem fundamental entre um governo democrático e autocrático está na interferência ou não do povo nos governos, senão vejamos:

Ou os governantes (certo ou certos indivíduos) governam em nome próprio, por virtude de um direito que a Constituição lhes reserva, sem nenhuma interferência dos restantes cidadãos na sua escolha ou nos seus actos de governantes. Ou os governantes governam em nome do povo, por virtude de uma investidura que a Constituição estabelece a partir do povo, e o povo tem a possibilidade de manifestar a vontade jurídica e politicamente eficaz sobre eles e sobre a atividade que conduzem. No primeiro caso, estamos diante de

¹⁶ BOBBIO, Norberto – **O Futuro da Democracia**: Uma defesa das regras do jogo. p. 36.

¹⁷ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 64.

autocracia (com diferentes concretizações históricas, a que correspondem também diversas formas de governo). No segundo caso, diante da democracia.¹⁸

Ademais, segundo Gomes Canotilho é através do princípio democrático que se permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo.¹⁹

No entanto, concernente à interferência popular nos governos, os regimes democráticos são classificados em três: democracia direta, democracia representativa e democracia semidireta ou participativa, conforme discorreremos adiante.

1.2. Formas de democracia

1.2.1. A democracia direta

A democracia direta é exercida quando os cidadãos participam do processo deliberativo do Estado, discutindo e votando as principais questões de interesse da sociedade de forma direta.

Nas palavras do doutrinador brasileiro Pedro Lenza, a democracia direta é aquela “em que o povo exerce por si o poder, sem intermediários, sem representantes.”²⁰

Para Fabiano Pereira Gonçalves, ao discorrer sobre democracia direta em sentido estrito, no seu artigo intitulado “*Democracia Direta no Brasil: uso e abuso político e jurídico do plebiscito e do referendo*”, aponta que ela ocorre nas escolhas diretas e imediatas dos cidadãos, sobre determinado assunto, que atua sem representantes e dentro de um padrão determinado pela constituição ou pela lei.²¹

Convém lembrar que a Grécia foi o berço da democracia direta, em Atenas, principalmente, o povo reunido no Ágora, transformava suas praças públicas “no grande recinto da nação” para o exercício direto e imediato do poder político.²²

¹⁸ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 61.

¹⁹ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 290.

²⁰ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1240.

²¹ GONÇALVES, Fabiano Pereira. Democracia Direta no Brasil: uso e abuso político e jurídico do plebiscito e do referendo. In: COSTA, Daniel Gomes da *et al.* (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 213.

²² BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 288.

Paulo Bonavides aponta que “como experiência histórica, a democracia direta dos gregos foi a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.”

23

No entanto, como dito alhures, na Grécia Antiga, apenas parcela restrita da população das cidades se reunia em assembleias populares, em praças públicas, a fim de discutir e resolver as leis e principais demandas daquela coletividade, tendo em vista sua base social escrava.

Ademais, levando em consideração a complexa estrutura da democracia grega, a Professora Mônica de Melo chega a asseverar que na história da democracia no mundo inexistiu a democracia direta pura, senão vejamos:

O que podemos observar é que a democracia grega possuía uma estrutura relativamente complexa, não se resumindo a um “bando de indivíduos” decidindo sobre tudo em praça pública. Havia uma organização que previa determinadas instituições: O Conselho de 500 [...], os Magistrados [...], as Cortes [...], os 10 Generais Militares, e a Assembleia (corpo soberano principal, com um mínimo de 40 sessões por ano e um quórum de 6.000 cidadãos para sessões plenárias), à qual eram atribuídas as questões fundamentais da cidade. Ou seja, havia um órgão principal e este não decidia a respeito de tudo. Portanto, um regime de “todos decidindo sobre tudo”, nunca existiu, nem mesmo na Grécia Antiga.

24

Tendo em vista o crescimento exponencial das sociedades, tornou-se difícil o exercício da participação direta dos cidadãos nos assuntos do Estado.

No entanto, na atualidade, a democracia direta é exercida em muitos Estados por meio de mecanismos de consultas, dentre eles, plebiscito e referendo. Esses mecanismos são consultas diretas ao povo que decidem sobre questões de relevância para a Nação.

1.2.2. A democracia indireta ou representativa

Diferentemente da democracia direta, na democracia representativa ou indireta, a sociedade não participa diretamente das tomadas de decisões, mas delega a um representante eleito a prerrogativa de representá-lo frente ao Estado.

Para Pedro Lenza, o povo, detentor do poder soberano, elege seus representantes, outorgando-lhes poderes, para que, em nome dele e para o povo, conduzam o país.²⁵

²³ BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 292.

²⁴ MELO, Mônica de – **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: mecanismos constitucionais de participação popular. p. 22-23.

²⁵ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1239.

José Afonso da Silva acentua que na democracia indireta a participação popular é periódica e formal, através das instituições eleitorais que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo, sendo que as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, transformando-se no instrumento pelo qual o cidadão adere a uma política governamental, dando seu consentimento, e, conseqüentemente, legitima as autoridades governamentais.²⁶

Noutras palavras, na democracia representativa, a qual implica Estado de Direito, o modo por excelência de o povo exercer o poder é a eleição.²⁷

Para Paulo Bonavides, o modelo de democracia representativa tem como bases principais:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.²⁸

Observa-se que na estruturação do seu modelo, a democracia representativa mantém a proteção aos princípios básicos e aos direitos fundamentais consagrados pelo sistema democrático, dentre eles, o sufrágio universal e igualdade perante a lei.

1.2.3. A democracia semidireta ou participativa

Sobre a democracia semidireta ou participativa pode-se falar da combinação existente entre a representação política e a participação direta. Ou seja, a democracia semidireta é a junção dos conceitos de democracia representativa e de democracia direta, quando se apresentam os dois sistemas de escolha em um único ordenamento jurídico.²⁹

Segundo Pedro Lenza, a democracia semidireta é considerada como um “sistema híbrido”, uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos da democracia direta³⁰

²⁶ SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 139-140.

²⁷ MIRANDA, Jorge. Os princípios constitucionais gerais do direito eleitoral português. In: COSTA, Daniel Gomes da et al. (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 13.

²⁸ BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 206.

²⁹ GONÇALVES, Fabiano Pereira. Democracia Direta no Brasil: uso e abuso político e jurídico do plebiscito e do referendo. In: COSTA, Daniel Gomes da et al. (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 211.

³⁰ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1240.

José Afonso da Silva lembra que as primeiras manifestações da democracia participativa versavam nos institutos da democracia semidireta, combinando instituições de participação direta com instituições de participação indireta.³¹

Conforme Bobbio, esse sistema permite um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta, e por isso, possibilita um sistema mais bem-sucedido.³²

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no seu livro “Direito da Participação Política”, resume a democracia participativa da seguinte maneira: “Eis a síntese da democracia participativa, um passo adiante da democracia representativa que, sem substituí-la, vem aperfeiçoá-la e revitalizá-la na realização substantiva da legitimidade”.³³

Esse sistema é considerado de extrema relevância, pois além de o povo participar do processo eleitoral elegendo representantes, permite a interferência direta dos cidadãos em discussões de cunho relevante para a Nação, por meio de consultas e ações populares.

Nas palavras de George Meleão:

Esta democracia é assim denominada porque, ao lado da natureza representativa de seu sistema político, nela se admite a utilização esporádica da intervenção direta dos governados em certas deliberações dos governantes. Esta intervenção compreende, basicamente, os seguintes institutos: plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular e recall.³⁴

Assim, a democracia semidireta consiste tanto na participação dos cidadãos para eleger representantes, através da eleição, como na participação através de votação direta sobre determinados assuntos relevantes para o país.

1.3. Sobre o Estado Democrático de Direito

A expressão “Estado Democrático de Direito”, embora largamente utilizada na contemporaneidade, é pouco compreendida e de difícil conceituação em razão das múltiplas facetas que ela encerra.

Segundo José Afonso da Silva, a democracia como realização de valores de convivência humana (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa), é conceito mais abrangente que o de

³¹ SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 143.

³² BOBBIO, Norberto - **Estado, governo, sociedade**. p. 459.

³³ MOREIRA NETO *apud* TAVARES, André Ramos – **Curso de Direito Constitucional**. p. 1033.

³⁴ MELEÃO, George – **O voto Obrigatório no Estado Democrático Brasileiro**. p. 36.

Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. Por sua vez, o Estado Democrático de Direito reúne os elementos do Estado Democrático e do Estado de Direito, mas não consiste apenas na reunião formal dos elementos desses dois tipos de Estado.³⁵

Para melhor entendermos esse termo, importante ressaltar que Estado de direito e Estado democrático não são sinônimos, pois já houve democracia sem estado de direito (a democracia jacobina, a cesarista, a soviética e, mais remotamente, a ateniense), bem como, já houve Estado de Direito sem democracia (de certo modo, na Alemanha do século XIX).³⁶

Manoel Gonçalves Ferreira Filho lembra que foi na Alemanha que cunharam a locução *Estado de Direito* e que lá também desenvolveram sua doutrina no plano filosófico e teórico:

(...) a locução *Estado de Direito* foi cunhada na Alemanha: é o *Rechtsstaat*. Aparece num livro de Welcker, publicado em 1813, no qual se distinguem três tipos de governo: despotismo, teocracia e *Rechtsstaat*. Igualmente foi na Alemanha que se desenvolveu, no plano filosófico e teórico, a doutrina do Estado de Direito. Nas pegadas de Kant, Von Mohl e mais tarde Stahl lhe deram a feição definitiva.³⁷

Em suma, pode-se dizer que Estado de Direito significa a limitação do poder em vista da preservação de direitos fundamentais, é a organização estatal firmada no constitucionalismo, que sucedeu ao absolutismo.

Logo, a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza, deve ser, nas palavras de José Afonso da Silva:

(...) um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos; participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesse diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer seu pleno exercício.³⁸

Por isso, conforme entendimento de Gomes Canotilho, o Estado de direito não pode ser visto senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva de Estado de direito. Da mesma forma que só existe um

³⁵ SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional**. p. 114.

³⁶ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: O Sistema Constitucional Português**. p. 67.

³⁷ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves – **Estado de direito e constituição**. p. 05.

³⁸ SILVA, José Afonso da – *Op. Cit.*, p. 121-122.

Estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito, ou seja, sujeito a regras jurídicas.³⁹

Segundo José Jairo Gomes, o Estado Democrático de Direito pode ser conceituado como aquele que além de se submeter às normas por ele próprio criadas, respeita os direitos e garantias fundamentais, individuais, políticos, sociais e coletivos. Enfatizando que, por outro lado, isso não significa que possa descumprir acordos firmados com outros Estados ou organismos internacionais.⁴⁰

Para Jorge Miranda, Estado de Direito Democrático é o regime político que pertence ao povo e é exercido de acordo com o princípio da maioria, estando subordinado material e formalmente à Constituição.⁴¹

Ainda, o mesmo doutrinador aponta as razões da composição simultânea, quase que visceral, entre Estado de Direito e Democracia:

Não basta proclamar o princípio democrático e procurar a coincidência entre a vontade política manifestada pelos órgãos de soberania e vontade popular manifestada por eleições. É necessário estabelecer um quadro institucional em que esta vontade se forme em liberdade e em que cada pessoa tenha a segurança da previsibilidade do futuro. É necessário que não sejam incompatíveis o elemento objetivo e o elemento subjectivo da Constituição e que, pelo contrário, eles se desenvolvam simultaneamente. Há uma interação de dois princípios substantivos – o da soberania do povo e dos direitos fundamentais – e a mediatização dos princípios adjectivos da constitucionalidade e da legalidade. Numa postura extrema de irrestrito domínio da maioria, o princípio democrático poderia acarretar a violação do conteúdo essencial de direitos fundamentais; assim como, levado aos últimos corolários, o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre a sua modelação; o equilíbrio obtém-se através do esforço de conjugação, constantemente renovado e actualizado, de princípios, valores e interesses, bem como através de uma complexa articulação de órgãos políticos e jurisdicionais, com gradações conhecidas. Nisto consiste o Estado de Direito Democrático.⁴²

Por seu turno, Loewenstein ressalta que para se classificar um estado como “democrático constitucional” depende da existência ou não do seguinte, *ipsis litteris*:

(...) la clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituídos.⁴³

Em suma, nisso consiste o Estado Democrático de Direito.

³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 231.

⁴⁰ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 70.

⁴¹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 68.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. p. 149.

PARTE II - O DIREITO DE SUFRÁGIO

CAPÍTULO 1 - O Sufrágio

1.1. Conceito

O vocábulo sufrágio, derivado do latim *suffragium*, tem como significado literal, aprovação, favor, apoio, voto. Denota, então, a manifestação de vontade de um conjunto de pessoas para escolha de representantes políticos.⁴⁴

O sufrágio é o direito político máximo justamente porque através dele os cidadãos escolhem os governantes e, assim, direta ou indiretamente, as coordenadas principais de política do Estado (ou das entidades descentralizadas em que se situem); e, no caso do referendo, porque decidem esta ou aquela questão (ou quando se trate apenas de referendo consultivo, condicionam a decisão do órgão competente).⁴⁵

Para Carlos S. Fayt, o sufrágio tem natureza política e consiste no direito público subjetivo que um cidadão tem de eleger (direito de votar), de ser eleito (direito de ser votado) e de participar da organização e da atividade de poder do Estado. Por isso, sua função primordial versa na seleção e na nomeação das pessoas que hão de exercer as atividades governamentais.⁴⁶

1.2. Classificação

Podemos classificar o direito de sufrágio em relação aos sujeitos que o exercem, quanto ao seu conteúdo, quanto à relação dos eleitores com os titulares dos cargos eletivos, bem como quanto à sua forma de exteriorização, conforme veremos adiante.

1.2.1. Quanto aos sujeitos: sufrágio universal e sufrágio restrito

O sufrágio possui diversas classificações. Relativamente aos sujeitos a quem é direcionado o direito de sufrágio, ele pode ser considerado universal ou restrito. O sufrágio universal é aquele em que todos os nacionais com capacidade para tal, podem exercer o direito de sufrágio.

⁴⁴ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 72.

⁴⁵ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 100.

⁴⁶ FAYT *apud* SILVA, José Afonso da - **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 353.

Em contrapartida, será restrito quando esse direito for limitado a certos grupos ou castas sociais. Noutras palavras, o sufrágio restrito é um sufrágio discriminatório em função de características ou condições económicas, sociais, culturais ou de outros elementos.⁴⁷

Do sufrágio restrito, podemos dizer que, deriva o sufrágio censitário (aquele que para ser exercido depende de fatores de ordem económica), bem como o sufrágio capacitário (aquele que depende de fatores de ordem intelectual).

1.2.2. Quanto ao conteúdo: sufrágio único e sufrágio plural

Quanto ao conteúdo do sufrágio, ele pode ser dividido em sufrágio único e em sufrágio múltiplo. O sufrágio único é aquele em que cada eleitor tem valor igual no processo político-eleitoral. Disso decorre o princípio “*one man one vote*”, pois o voto deverá ter valor igual para todos, independentemente da cor, sexo, situação económica, social, intelectual etc.⁴⁸

Contrariamente, através do sufrágio plural, o eleitor pode acumular vários votos numa mesma circunscrição ou votar mais de uma vez em distintas circunscrições ou em colégios eleitorais, esse tipo de sufrágio resulta de qualificações variáveis, conferidas pela renda, faixa etária, grau de instrução, família etc.⁴⁹

Por isso, do sufrágio plural derivam o sufrágio múltiplo e o sufrágio familiar. O primeiro pode ser conceituado como aquele em que o eleitor tem tantos votos quantas as qualidades ou condições jurídicas consideradas relevantes para o seu exercício, mas com um voto de cada vez.⁵⁰ O segundo, é aquele em que se privilegia um eleitor por sua condição de chefe de família, ou seja, além do seu voto, também lhe são atribuídos votos, geralmente, a partir de um certo número de filhos.⁵¹

⁴⁷ TAVARES, André Ramos – **Curso de Direito Constitucional**. p. 807.

⁴⁸ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1249.

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 285.

⁵⁰ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 100.

⁵¹ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do voto**. p. 405.

1.2.3. Quanto à relação com os titulares de cargos eletivos: sufrágio direto e sufrágio indireto

Também, o sufrágio pode ser classificado quanto à relação com os titulares de cargos eletivos, em sufrágio direto e sufrágio indireto.

O sufrágio direto, também designado de sufrágio personalíssimo, é aquele que deve ser exercido pela própria pessoa que é seu titular, sem representação legal ou voluntária.⁵²

Por sua vez, o sufrágio indireto ocorre quando os representantes e governantes são escolhidos por delegados dos eleitores, sendo que a designação dos verdadeiros representantes se realiza através de uma especial entidade intermediária.⁵³

Segundo José Afonso da Silva, o sufrágio indireto é mais utilizado nas eleições para eleger os Chefes de Estado que nas eleições legislativas:

É mais comum utilizar-se o sufrágio indireto para eleição de Chefes de Estado, e menos para membros de corporações legislativas. Há, porém, exemplos a mencionar, como ocorrera no Brasil Império para eleição de Deputados e Senadores, que era feito por Eleitores Provinciais, reunidos em colégios Eleitorais, os quais, por sua vez, eram eleitos, à razão de um por quarenta votantes, pela massa dos cidadãos em assembleias paroquiais. Outro exemplo atual é o Senado francês, cujos membros são eleitos por sufrágio indireto, mas por um corpo eleitoral bastante amplo, cerca de cem mil pessoas, composto de deputados, conselheiros gerais e membros dos conselhos municipais.⁵⁴

1.2.4. Quanto à forma de exteriorização: sufrágio público e sufrágio secreto

O direito do sufrágio secreto é assegurado pelas normas constitucionais como forma de evitar coação dos eleitores ou sua intimidação, garantindo-lhes a possibilidade de exercer o voto de forma livre e consciente.

É o voto secreto que garante a efetivação do princípio democrático e constitui um complemento do voto universal. A inobservância desse direito acarreta a anulação do voto, conforme dispõe a esse respeito a legislação eleitoral da maior parte dos Estados que adotam o sufrágio universal.⁵⁵

⁵² MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 104.

⁵³ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 364-365.

⁵⁴ *Ibidem*. p. 365.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 256.

O sufrágio público ou “a descoberto” é aquele dado de tal maneira que se torna de conhecimento geral a manifestação de vontade do eleitor que o emitiu.⁵⁶ Hoje em dia, esse tipo de voto é recusado unanimemente, tendo em vista as pressões econômicas e que os governos podem exercer sobre os eleitores. No entanto, ele foi defendido no passado por autores de renome como Robespierre, Stuart Mill e Montesquieu, segundo esse último: “Está fora de dúvida que, quando o povo vota, seus votos devem ser públicos e isso deve ser considerado como uma lei fundamental da democracia. É preciso que a plebe seja esclarecida pelos principais e contida pela seriedade de certos personagens.”⁵⁷

1.3. Exercício do sufrágio: o voto

“Quando se tira o voto do povo, o povo é expelido do centro para a periferia da história, perde o pão e a liberdade.”

Ulysses Guimarães.

O vocábulo voto, deriva do latim *volu*, e tem como significado literal, promessa solene; juramento; modo de manifestar a opinião num pleito eleitoral ou numa assembleia; sufrágio, dentre outros.⁵⁸

Para José Jairo Gomes, “O voto é um dos mais importantes instrumentos democráticos, pois enseja o exercício da soberania popular e do sufrágio. Cuida-se do ato pelo qual os cidadãos escolhem os ocupantes dos cargos político-eletivo. Por ele, concretiza-se o processo democrático de manifestação da vontade popular, escolhendo o povo os seus representantes.”⁵⁹

Segundo André Ramos Tavares, o voto é ato de natureza tanto política como jurídica. E explica, que é político por configurar uma das formas de participação do indivíduo no poder; e, é ato jurídico porque é regulamentado pelo Direito e por este reconhecido e assegurado.⁶⁰

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-legenda>

⁵⁷ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do voto**. p. 378.

⁵⁸ KURY, Adriano da Gama – **Dicionário Gama Kury da Língua portuguesa**. p. 1151.

⁵⁹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 665.

⁶⁰ TAVARES, André Ramos – **Curso de Direito Constitucional**. p. 807.

Ademais, cabe neste momento fazer a diferenciação conceitual entre sufrágio, voto e escrutínio: voto é o ato fundamental do exercício do sufrágio, ou seja, é através do voto que o sufrágio se materializa;⁶¹ escrutínio, por sua vez, é o modo de se exercer o direito de sufrágio, compreendendo as operações de votação na urna e apuração do voto, ou ainda, trata-se da forma prática de realização das eleições.⁶²

1.3.1. Espécies

1.3.1.1. Voto facultativo e voto obrigatório

O voto facultativo é aquele em que os eleitores são livres para exercer ou não o direito de voto. Caso optem por não o exercer, não ficam sujeitos a penalidades de qualquer tipo. O voto facultativo é, pois, considerado um dever cívico.

De maneira oposta, o voto obrigatório é aquele em que o eleitor tem a obrigação legal de exercer o direito de voto, não exercendo, sujeita-se a penalidades, geralmente, de ordem pecuniária. O voto obrigatório representa um dever jurídico.

Conforme lembra o jurista Walter Costa Porto: “O mais antigo exemplo do voto obrigatório foi, na Grécia antiga, a determinação de Solon que, “com o fito de prevenir os perigos da inação e indiferença, punia os cidadãos que em tempos de agitação se não declarassem abertamente por algum dos partidos.”⁶³

1.3.1.2. Voto nominal e voto de legenda

Voto nominal é aquele em que o eleitor escolhe o candidato de sua preferência através do seu nome ou do seu número. Já o voto de legenda ocorre quando o eleitor ao invés de manifestar sua vontade por um candidato específico, manifesta-se por qualquer das opções dos candidatos apresentados pelo partido, dessa forma, o eleitor opta pelo voto no partido e não no candidato.⁶⁴

⁶¹ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 360.

⁶² CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque – **Direito Eleitoral Esquematizado**. p. 187.

⁶³ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do voto**. p. 413.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-legenda>

1.3.1.3. Voto proporcional, voto majoritário e voto distrital

O voto proporcional é aquele dado pelo eleitor aos candidatos às eleições proporcionais. O voto majoritário é aquele dado pelo eleitor aos candidatos às eleições majoritárias. A diferença entre um e outro consiste no tipo de pleito em que o eleitor participa.

O voto distrital é aquele em que os eleitores de um determinado distrito ou região elegem os representantes do legislativo através do sistema majoritário, sendo o território dividido em circunscrições menores. Assim, no voto distrital cada um dos partidos políticos apresentará um candidato por circunscrição eleitoral e será eleito o mais bem votado.⁶⁵

Segundo os doutrinadores brasileiros Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira, o voto distrital pode ser dividido entre voto distrital puro e voto distrital misto. No voto distrital puro, País e Estados são divididos em regiões e todos os parlamentares do legislativo são escolhidos por votação majoritária. Já o voto distrital misto, País e Estados são também divididos em regiões, mas somente metade dos parlamentares do legislativo são escolhidos por votação majoritária, sendo que a outra metade é escolhida pelo sistema proporcional de listas partidárias.⁶⁶

1.3.1.4. Voto em branco e voto nulo

Segundo Walter Costa Porto, o voto em branco é aquele que não é dado a qualquer candidato entre os que concorrem a uma eleição. Também o voto nulo não expressa qualquer preferência do eleitor num pleito eleitoral. Por isso, para ele, esses dois tipos de voto representam o conjunto de votos “infecundos” ou “estéreis”, pois não apresentam qualquer influência na demanda que se deseja resolver através do pleito.⁶⁷

Ainda conforme o mesmo autor, a doutrina costuma distinguir entre os eleitores que votam nulo, aqueles que o fazem deliberadamente e os que fazem por ignorância:

No primeiro caso, entre as causas de nulidade do voto – como indica Bobillo –, figuram insultos, obscenidades, propostas escatológicas, coprofilia, nomes de políticos falecidos ou que não participam da eleição, símbolos diversos, obsessões pessoais. (...) No segundo

⁶⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-distrital>

⁶⁶ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque – **Direito Eleitoral Esquematizado**. p. 277.

⁶⁷ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do voto**. p. 412.

caso, o erro do eleitor pode provir “da dificuldade de procedimento eleitoral adotado, do grau de clareza da lei e dos regulamentos eleitorais, do grau de instrução e de educação cívica e política do corpo eleitoral, assim como dos critérios, de maior ou menor rigor seguidos pelas mesas eleitorais ao aplicar as disposições referentes à validade do voto.”⁶⁸

Em relação ao citado no primeiro caso de anulação do voto, os votos representam uma manifestação negativa da vontade do eleitor que abarca atitudes políticas individuais radicalmente distintas, desde o absoluto desinteresse pelo pleito, à objeção de consciência.⁶⁹

1.4. Princípios do sufrágio

Superada essa questão conceitual relativa ao sufrágio e ao voto, discorreremos adiante sobre os princípios materiais do sufrágio, seguindo a classificação e organização de Gomes Canotilho, em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*.

Segundo ele, por ser o sufrágio um instrumento fundamental da realização do princípio democrático, relevante se faz um procedimento eleitoral justo para garantir a sua autenticidade.

70

Por isso a importância do estudo dos princípios reguladores do direito do sufrágio consagrados pelas constituições democráticas, conforme expostos a seguir.

1.4.1. Princípio da universalidade do sufrágio

O princípio do sufrágio universal tem como orientação a extensão do voto de forma indiscriminada aos cidadãos de um Estado. Os cidadãos poderão exercer o direito do voto independentemente de regras que atinja de forma discriminatória o particular ou uma minoria.

Noutras palavras, a universalidade do sufrágio impõe que seja assegurado o direito de participar das eleições ao maior número possível de eleitores. Por isso, qualquer eleição ou

⁶⁸ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do voto**. p. 412.

⁶⁹ ANDRADE, João Neto. O voto nulo e seus efeitos: um ensaio sobre a (falta de) lucidez na jurisprudência do TST. In: FUX, Luiz *et al.* (Coord.) – **Direito Constitucional Eleitoral**. p. 215.

⁷⁰ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 301.

consulta efetuada através do voto direto, deve ser feita com base numa lista geral de eleitores, na qual todos os cidadãos que preencham os requisitos exigidos estejam inscritos.⁷¹

No passado, o exercício do sufrágio foi condicionado a condições, que não raras vezes, se mostravam claramente discriminatórias, como por exemplo, o voto censitário, o voto capacitário, o voto masculino etc.

Em geral, excluídas as restrições de riqueza ou capacidade, estaremos diante do sufrágio universal. Porém, importante ressaltar que o princípio da universalidade do sufrágio comporta restrições em menor grau, que podem ser: em razão da nacionalidade, da residência, da idade ou de incapacidades mentais, entre outras.⁷²

1.4.2. Princípio da imediatividade do voto

O princípio da imediatividade do voto significa que o voto deve ser dado de forma direta e imediata, sem a intervenção de outros eleitores ou de qualquer vontade alheia, ou seja, os eleitores dão seu voto diretamente ao candidato que pretendem eleger, sendo a eleição o último escopo de todo o procedimento eleitoral.⁷³

1.4.3. Princípio da liberdade do voto

O princípio da liberdade do voto visa garantir aos eleitores o exercício do voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidade públicas ou privadas.⁷⁴

Esse princípio é fundamental para autenticidade e eficácia do voto, manifestando-se tanto pela preferência a um candidato entre os que se apresentam, como pela faculdade de depositar uma cédula em branco na urna ou de anular o voto.⁷⁵

⁷¹ NAÇÕES UNIDAS, Alto Comissariado das – **Direitos Humanos e Eleições**: Guia das Eleições: Aspectos Jurídicos, Técnicos e Relativos aos Direitos Humanos. p. 16.

⁷² BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. p. 251.

⁷³ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 302.

⁷⁴ *Ibidem*. p. 303.

⁷⁵ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 363.

1.4.4. Princípio do voto secreto

A consagração do princípio do voto secreto garante o livre exercício do sufrágio pelos cidadãos, ou seja, o exercício do voto pelos eleitores sem pressões externas, seja do Estado ou do poder econômico.

Por isso, vale enfatizar que o caráter secreto do voto é inseparável da ideia do voto livre, senão vejamos:

A ninguém é dado o direito de interferir na liberdade de escolha do eleitor. A liberdade do voto envolve não só o próprio processo de votação, mas também as fases que a precedem, inclusive relativas à escolha de candidatos e partidos em número suficiente para oferecer alternativas aos eleitores. Tendo em vista reforçar essa liberdade, enfatiza-se o caráter secreto do voto. Ninguém poderá saber, contra a vontade do eleitor, em quem ele votou, vota ou pretende votar. O caráter livre e secreto do voto impõe-se não só em face do Poder Público, mas também das pessoas privadas em geral. (...) A preservação do voto livre e secreto obriga o Estado a tomar inúmeras medidas com o objetivo de oferecer as garantias adequadas ao eleitor, de forma imediata, e ao próprio processo democrático.

⁷⁶

Ademais, o princípio do voto secreto é importante mecanismo de proteção contra a intimidação dos eleitores, senão vejamos:

O escrutínio secreto é um meio há longa data reconhecido para a proteção contra a intimidação. O princípio de acordo com o qual as eleições se devem desenrolar através de um voto secreto foi inicialmente enunciado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual dispõe que as eleições devem ter lugar “com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”.⁷⁷

Por fim, cabe enfatizar nas palavras de Gomes Canotilho, que o princípio do voto secreto não admite a renúncia dos cidadãos:

(...) como o direito do voto não é apenas um direito subjetivo, transportando também uma dimensão institucional, o cidadão eleitor não pode renunciar ao segredo do voto. A liberdade individual de voto e o voto livre no plano institucional condicionam-se reciprocamente.⁷⁸

1.4.5. Princípio da igualdade do voto

O princípio da igualdade do voto refere-se principalmente ao peso do voto de cada cidadão, melhor dizendo, a manifestação política de um cidadão não pode ser superior ou inferior a de outro.

⁷⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo – **Curso de Direito Constitucional**. p. 783.

⁷⁷ NAÇÕES UNIDAS, Alto Comissariado das – **Direitos Humanos e Eleições**: Guia das Eleições: Aspectos Jurídicos, Técnicos e Relativos aos Direitos Humanos. p. 15.

⁷⁸ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 304.

Nesse sentido, vale trazer à baila o entendimento de Gomes Canotilho:

O princípio da igualdade de voto exige que todos os votos tenham uma eficácia jurídica igual, ou seja, o mesmo *peso*. O voto deve ter o mesmo *valor de resultado* (consideração igual para a distribuição de mandatos). Este princípio não é hoje, em geral, perturbado por formas históricas de discriminação que, de resto, têm mais a ver com o princípio da universalidade do que com o voto igual. Pode sê-lo, porém, pela manipulação dos círculos eleitorais. Daí a insistência dos autores na caracterização do voto igual: igual peso numérico (*Zahlwert*) e igual valor quanto ao resultado (*Erfolgswert*).⁷⁹

O mesmo autor também acrescenta que o princípio da igualdade não está limitado ao ato eleitoral em si, mas envolve todo o procedimento do sufrágio, como por exemplo, a igualdade na concorrência eleitoral e igualdade nas candidaturas.⁸⁰

1.4.6. Princípio da periodicidade do sufrágio

Embora haja variação de sistema constitucional para sistema constitucional, o princípio democrático, na sua dimensão representativa, impõe que o sufrágio seja periódico, de modo que a renovação dos representantes também seja periódica, impedindo assim a vitaliciedade dos mandatos. É nisso que consiste o referido princípio.⁸¹

1.4.7. Princípio da unicidade do voto

Para Gomes Canotilho, o princípio da unicidade do voto deriva do princípio da igualdade de voto, ou seja: se os votos têm o mesmo peso, também é vedado ao eleitor votar mais de uma vez.⁸²

Para esse princípio o que importa é que a nenhum eleitor seja atribuído mais voto que a outro.⁸³

⁷⁹ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 305.

⁸⁰ *Ibidem*. p. 304.

⁸¹ *Ibidem*. p. 306.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 356.

1.5. A natureza do voto: direito ou função?

Conforme discorre o doutrinador Paulo Bonavides, amplos debates foram travados para determinar se o sufrágio é função ou direito, repartindo-se as escolas que respondem a esse quesito em duas principais: a dos que se acolhem à doutrina da soberania nacional, e então veem o sufrágio como uma função; e a dos que se abraçam à doutrina da soberania popular, para daí inferirem como um direito.⁸⁴

Ainda segundo o mesmo autor, a doutrina que defende o sufrágio-função tem o eleitor como um instrumento ou órgão que se serve a nação para criar o corpo representativo, a quem se delega o poder soberano, do qual, todavia, se conserva sempre titular. Já a doutrina militante do sufrágio-direito, deriva da ideia de que sendo o povo soberano, cada indivíduo como membro da coletividade política é titular de parte da soberania, e assim, o sufrágio é expressão da vontade própria, autônoma e primária de cada indivíduo, componente do colégio eleitoral e seu exercício facultativo.⁸⁵

Dentre os autores clássicos defensores da doutrina do voto como função, podemos citar Barnave que sustentou o seguinte: “A qualidade do eleitor não é senão uma função pública, à qual ninguém tem direito, e que a sociedade dispensa, tão cedo prescreva seu interesse”.⁸⁶

O autor português Jorge Miranda pontua que na época liberal havia o predomínio da tese do sufrágio-função, o que explicaria o caráter restritivo do voto àquele tempo:

Na época liberal predominava a tese de que o sufrágio era uma função ou um poder funcional, e não propriamente um direito. Ele seria atribuído no interesse geral e isso explicaria o seu caráter restrito (porque só as pessoas com responsabilidades sociais, aferidas pela propriedade ou por certas capacidades, se orientariam por esse interesse geral). Quando muito, haveria um direito subjectivo a ser eleitor, não um direito subjectivo a votar; e numa visão extrema, o cidadão, ao votar, comportar-se-ia como *funcionário* do Estado.⁸⁷

Bonavides também enfatiza que dessa doutrina decorre com mais frequência, além do sufrágio restrito, o princípio da obrigatoriedade do voto, assim como o chamado mandato representativo que consagra a atuação independente do eleito em face do eleitor.⁸⁸

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo – **Ciências Políticas**. p. 245.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 246-247.

⁸⁶ DUVERGER *apud* BONAVIDES, Paulo – **Ciências Políticas**. p. 246.

⁸⁷ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 103.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo – *Op. Cit.* p. 246.

Contraposto a isso, Rousseau foi defensor do sufrágio-direito, pois segundo ele: “O direito de voto é um direito que ninguém pode tirar ao cidadão”.⁸⁹

Ademais, segundo Dalmo de Abreu Dallari, enquanto o voto é um *direito* para uns, para outros, é apenas uma *função*, havendo ainda quem entenda que se trata de um *dever eleitoral*. No entanto, ele afirma que o entendimento majoritário é de que o voto se trata, simultaneamente, de um direito e de uma função. Isso porque, como o direito de sufrágio se exerce na esfera pública e para fins públicos, trata-se de *direito público subjetivo*, e como a escolha dos governantes se faz necessária para a formação da vontade do Estado, caracteriza-se como *função social*, o que justificaria sua imposição como dever.⁹⁰

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Darcy Azambuja:

O poder emana do povo e o seu exercício se legitima pelo consentimento da consciência coletiva. Não podendo o povo governar-se diretamente, designa pelo voto aqueles que devem governar. É um direito, pois, do indivíduo designar as pessoas que devem exercer os cargos eletivos. Ao mesmo tempo, porém, 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, é uma função natural e indispensável à organização do Estado.⁹¹

José Afonso da Silva ao discorrer sobre o mesmo tema, conclui que o voto é, ao mesmo tempo, o seguinte: um direito público subjetivo, uma função social e um dever. Adentrando ainda na discussão se o voto é dever jurídico ou dever social, profere o entendimento de que o voto é dever sociopolítico, independentemente de sua obrigatoriedade jurídica, ou seja, ocorre também nos locais em que o voto é facultativo. No entanto, entende também que o voto como simples dever social e político, seu descumprimento não gera sanção jurídica.⁹²

⁸⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques – **O contrato social**. p. 98.

⁹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu – **Elementos da Teoria Geral do Estado**. p. 183.

⁹¹ AZAMBUJA, Darcy – **Introdução à ciência política**. p. 321.

⁹² SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 362.

PARTE III - O SISTEMA DE VOTAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM ESTUDO COMPARADO

Ab initio, importante se faz ressaltar que o sistema eleitoral português possui sistemática diferente da adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, primeiro, por Portugal ser um Estado unitário, e segundo, por não ter uma justiça eleitoral especializada como acontece no Brasil.⁹³

Por sua vez, o voto apresenta-se nesses dois países, apesar das similitudes entre os princípios norteadores do direito de sufrágio, com características próprias e distintas, dentre elas, a adoção do voto obrigatório pelo Brasil e a adoção do voto facultativo por Portugal. Também se destaca a adoção do já consolidado voto eletrônico pelo Brasil, enquanto Portugal, não obstante o recente teste do projeto-piloto do voto eletrônico ocorrido no Distrito de Évora, nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, o voto se dá através do boletim de voto que deve ser preenchido manualmente.

Dito isso, é nesta parte do trabalho que traçaremos o estudo comparado entre o voto no ordenamento jurídico brasileiro e português, de modo a melhor compreender como se caracteriza o sistema de votação no Brasil e em Portugal, examinando de forma minuciosa as diferenças e semelhanças existentes entre os dois sistemas.

CAPÍTULO 1 - O voto no Brasil

Na Constituição Federal brasileira de 1988, Capítulo IV, art. 14 ao art. 16, encontram-se normas que regulamentam o direito do voto, bem como os direitos políticos em geral. No *caput* do art. 14 da CF/88 determina que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”.

Além disso, temos o Código Eleitoral Brasileiro (Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965) que “contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado”, conforme inteligência do art. 1º.

⁹³ COSTA, Daniel Castro Gomes da; FLORENCE, Ruy Celso Barbosa. Análise Contemporânea da Estrutura Normativa do Sistema Processual Eleitoral Português. In: COSTA, Daniel Gomes da *et al.* (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 283.

Pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 é um guia dos princípios básicos, que deve ser observada pelas legislações auxiliares, enquanto isso, o Código Eleitoral, ao editar suas normas, deve cuidar para não cair em nenhuma inconstitucionalidade.

Atualmente, no sistema eleitoral brasileiro, o voto apresenta as seguintes características: “personalidade, obrigatoriedade, liberdade, secreto, periódico e igual.”⁹⁴

É personalíssimo porque é proibida a votação por procurador. O voto deve ser exercido pessoalmente pelo cidadão, identificando-se pelo título eleitoral. Ademais, implementou-se no Brasil o procedimento de recadastramento biométrico, buscando reforçar a garantia do voto personalíssimo, sob alegação de revisões do eleitorado e atualização do cadastro eleitoral.⁹⁵

O art. 1º da Resolução n.º 23.335/2011 do TSE é que cuida do referido recadastramento biométrico, senão vejamos:

Art. 1º. A atualização dos dados constantes do cadastro eleitoral, objetivando a implantação da sistemática de identificação com inclusão de impressões digitais dos dez dedos, ressalvada impossibilidade física, fotografia e assinatura digitalizada do eleitor, mediante revisão de eleitorado com coleta de dados biométricos, em prosseguimento ao projeto de que cuidaram as Res.-TSE 22.688, de 13 de dezembro de 2007, e 23.061, de 26 de maio de 2009, será obrigatória a todos os eleitores, em situação regular ou liberada, inscritos nos municípios envolvidos ou para ele movimentados até 30 (trinta) dias antes do início dos respectivos trabalhos.

A obrigatoriedade é outra característica que marca o exercício do voto no Brasil. É no § 1º do art. 14 da CF/88 que determina que o voto é obrigatório para os maiores de 18 anos, conforme veremos adiante mais pormenorizadamente.

O voto também deve ser exercido livremente pelo eleitor, sem pressões externas. A garantia do voto secreto é que permite o livre exercício do voto. O artigo 103 do CE estabelece uma série de medidas e providências a serem adotadas no dia da votação a fim de assegurar o sigilo do voto, são elas: uso de cédulas oficiais de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral; isolamento do eleitor em cabine indevassável; verificação da autenticidade do documento oficial e da rubrica do eleitor; e, emprego de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio.

⁹⁴ MORAES, 2002, p. 235-236; FERREIRA, 1989, p. 294 ss. *apud* GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 667.

⁹⁵ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1248.

Outra característica imposta pelo texto constitucional é que o voto seja periódico, consagrando-o, inclusive, como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso II. Com isso, valoriza-se a renovação dos cargos eletivos, assim como, a temporariedade dos mandatos eletivos.

Os eleitores brasileiros comparecem às urnas ordinariamente, a cada quatro anos, para eleger presidente da República e vice-presidente da República, governadores e seus vices, deputados estaduais e federais, bem como os senadores. Também ordinariamente, mas em momento distinto, a cada quatro anos, os eleitores são convocados para eleger prefeito e vice-prefeito, além de vereadores (membros das câmaras legislativas municipal) nas eleições municipais.

Ainda, de forma extraordinária, os brasileiros podem ser convocados a votar propostas legislativas, seja através de plebiscito ou de referendo, colocando em prática a democracia direta.

Por fim, geralmente, o voto é direto, pois o eleitor vota diretamente no candidato, sem intermediário. De forma excepcional, existe uma única hipótese de eleição indireta no Brasil, no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos de mandato. Nessa situação, a eleição para ambos os cargos é feita pelo Congresso Nacional, na forma da lei (art. 81, § 1º).⁹⁶

Em síntese, são as características que o voto apresenta atualmente no Brasil. Porém, é importante ressaltar que a história do voto foi longa e cheia de peculiaridades, nem sempre em conformidade com o estado democrático de direito, conforme se verá no tópico seguinte.

1.1. Da evolução histórica do voto no Brasil: um breve resumo

O doutrinador Walter Costa Porto preleciona que a história eleitoral do Brasil mostra como a dos demais países, a expansão gradativa do direito de sufrágio. Inicialmente, proibido aos que não comprovassem obter certa renda, proibido às mulheres, que se limitavam ao recôndito dos lares, o voto foi, sobretudo, negado pela fraude, tão desabusadamente exercida.”⁹⁷

Ressalta o mesmo autor que a Constituição de 1824, por exemplo, estabeleceu em seus artigos 90 e 91, V, que “a massa dos cidadãos ativos”, que comporiam as Assembleias

⁹⁶ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 1248.

⁹⁷ PORTO, Walter Costa – **O voto no Brasil**. p. 9.

Paroquiais – ou seja, os votantes – deveriam contar com “renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos”.⁹⁸

Foi apenas mais tarde, com a proclamação da República em 1889 que no Brasil se dispensou as comprovações de renda para o exercício do voto, negando-se o sufrágio, a partir dessa época, somente aos mendigos.”⁹⁹

Quanto ao direito de voto às mulheres, a Constituição monárquica de 1824 não proibia efetivamente o seu exercício, porém as condições sociais e econômicas do período não permitiam a estipulação do direito ao voto feminino, por lei ordinária.¹⁰⁰

Convém observar que foi o Rio Grande do Norte, no plano estadual, que se antecipou à União e concedeu, por lei, o direito do voto às mulheres, ao elaborar em 1926 a lei eleitoral do estado, incluindo a emenda que afinal constou das Disposições Transitórias do texto¹⁰¹:

Art. 17 – No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por lei.

Na primeira eleição após a referida emenda, no dia 15 de abril de 1928, vinte mulheres se inscreveram para votar, mas apenas quinze delas efetivamente votaram. Porém, a Comissão de Poderes do Senado descontou “por inapuráveis” esses votos, pois segundo parecer:

Ainda quando o verdadeiro pensamento da Constituição tenha sido até agora erradamente interpretado; que a interpretação vigente esteja mantendo a título precário, ou que ao mesmo texto se deva insuflar um espírito novo, a que se não opõe a sua letra, faz-se mister uma manifestação inequívoca dos poderes políticos do país, a qual, traduzindo-se o sentir e o pensar dominante na coletividade, por um largo movimento da opinião nacional, se exteriorize ou numa lei do Congresso (com a colaboração do Executivo, pela sanção), ou num decreto do Poder Judiciário, pelos seus órgãos competentes, para ser restaurado o pensamento exato do legislador constituinte.¹⁰²

As mulheres obtiveram o direito de votar apenas com o Código de 1932 que previu no art. 2º que, *ipsis litteris*: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.”¹⁰³

O Código Eleitoral brasileiro de 1932 entrou em vigor trazendo inúmeras inovações, dentre elas a criação da Justiça Eleitoral, que ficou com o encargo de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e o reconhecimento para a proclamação dos eleitos. Também

⁹⁸ PORTO, Walter Costa – **O voto no Brasil**. p. 108.

⁹⁹ *Ibidem*. p. 113.

¹⁰⁰ *Ibidem*. p. 232.

¹⁰¹ *Ibidem*. p. 235.

¹⁰² PARECER n.º 8/1968 *apud* PORTO, Walter Costa – **O voto no Brasil**. p. 238.

¹⁰³ BRASIL. **Decreto n.º 21.07/32**. [Em linha.] Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>.

introduziu, além do voto feminino, o voto secreto e o sistema de representação proporcional em dois turnos simultâneos. Esse código ainda previu o uso da máquina de votar (urna eletrônica), o que só se efetivou em 1996.¹⁰⁴

Com o Código Eleitoral de 1932 também foi introduzido no Brasil a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto, e tornou-se a repetir em todas as constituições posteriores, inclusive, na Constituição de 1988.¹⁰⁵

No entanto, o direito de votar no Brasil sofreu algumas quebras ao longo da sua história, como por exemplo, no período do Estado Novo (1937-1945) em que o Parlamento foi dissolvido, as eleições ignoradas e a Justiça Eleitoral extinta. Também, no período da ditadura militar (1964-1985) os pleitos eleitorais, quando realizados, “atendiam a um quadro normativo casuístico, ditado pelos detentores do poder político, que idealizavam as mais inventivas técnicas de sufrágio, no ensejo de assegurar a vitória nas urnas ao partido governista”.¹⁰⁶

Nesse mesmo período ditatorial, o direito do voto foi limitado quando da edição do Código Eleitoral Brasileiro em 15 de julho de 1965, onde instituiu-se o chamado “voto vinculado”, determinando que o eleitor só poderia votar em candidatos do mesmo partido para os cargos de deputado federal e de deputado estadual, sob pena de ter seus votos cancelados, previsão do art. 146, IX, b.¹⁰⁷

Conforme já visto, com a Constituição Federal de 1988 iniciou-se uma nova fase da história política: em período pós-ditadura militar, viabilizou-se o retorno e a garantia do direito ao voto universal, inadmitindo restrições atinentes às condições de fortuna ou capacidade intelectual.

Conforme estatística eleitoral de 2020, o Brasil contava com um total de 147.918.483 eleitores aptos a votar nas eleições municipais de 2020, sendo 70.228.457 eleitores do gênero masculino, 77.649.569 do gênero feminino, 40.457 de gênero não identificado, 6.572.249 de analfabetos e 1.158.405 de eleitores com deficiência.¹⁰⁸

¹⁰⁴ MELEÃO, George – **O Voto Obrigatório no Estado Democrático Brasileiro**. p. 63.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 81.

¹⁰⁷ BRASIL. **Lei n.º 4.737/65**. [Em linha]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. [Em linha]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

1.2. Alistamento Eleitoral

As regras gerais atinentes ao alistamento eleitoral estão disciplinadas na Constituição Federal, na Lei n.º 4.737/1965 (Código Eleitoral), na Lei n.º 6.996/1982, na Lei n.º 7.444/1985, nas Resoluções do TSE n.º 21.538/2003 e n.º 21.920/2004, na Lei n.º 6.236/1975, na Resolução do TSE n.º 23.088/2009 e na Súmula do STJ n.º 368/2008.

O alistamento eleitoral pode ser definido como um procedimento administrativo-eleitoral pelo qual se qualificam e se inscrevem os eleitores. Nele se verifica o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais indispensáveis à inscrição do eleitor. Uma vez deferido, o indivíduo é integrado ao corpo de eleitores, podendo exercer direitos políticos, votar e ser votado, ou seja, adquire a cidadania. Nota-se, porém, que através do alistamento, adquire-se apenas a capacidade eleitoral ativa; a passiva ou a elegibilidade depende de outros fatores.¹⁰⁹

Noutras palavras, o alistamento eleitoral é a “aptidão pública reconhecida, pela ordem jurídica, ao indivíduo para integrar o poder de sufrágio nacional, adquirindo a cidadania e ficando habilitado para exercê-la”.¹¹⁰

O alistamento eleitoral brasileiro obedece ao procedimento administrativo previsto nos artigos 42 e seguintes do Código Eleitoral de 1965. O art. 42 determina que “O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.”

O processo de qualificação e inscrição do eleitor pode ser descrito nas palavras de José Jairo Gomes, senão vejamos:

Qualificação é o ato pelo qual o indivíduo fornece informações concernentes à sua pessoa, como nome, sexo, filiação, data de nascimento e endereço. Tais dados são inscritos – gravados ou escritos – no cadastro de eleitores. Desde a promulgação da Lei n.º 7.444/85, o alistamento eleitoral é realizado mediante processamento eletrônico de dados. Para inscrever-se, o alistando deve dirigir-se ao Cartório Eleitoral de seu domicílio eleitoral e preencher requerimento próprio (denominado Requerimento de Alistamento Eleitoral – ERA), cujo modelo é previamente aprovado e disponibilizado pela Justiça Eleitoral. Para que seus dados sejam lançados no sistema, deve também exibir um dos seguintes documentos: (a) carteira de identidade ou carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional; (b) certificado de quitação do serviço militar; (c) certidão de nascimento ou casamento, extraída do Registro Civil; (d) instrumento público do qual se infira, por direito, ter o requerente a idade mínima de 16 anos e do qual constem, também, os demais elementos necessários à sua qualificação (Lei n.º 7.444/85, art. 5º, § 2º, e Res. TSE n.º 21.538/2003, art. 13). (...) Deferido o alistamento – por decisão do juiz eleitoral –, o requerente passa a integrar o corpo de eleitores da circunscrição.¹¹¹

¹⁰⁹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 185.

¹¹⁰ RIBEIRO, Fávila – **Direito Eleitoral**. p. 189.

¹¹¹ GOMES, José Jairo – *Op. Cit.* p. 188-189.

Já o artigo 4º do mesmo código determina que o alistamento eleitoral é condição *sine qua non* para se fazer parte do quadro de eleitores brasileiro: “São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei.”

Essa imprescindibilidade do alistamento eleitoral para o exercício do voto é bem ilustrada pelo doutrinador Paulo Bonavides:

Não basta ao eleitor reunir todos os requisitos de capacidade exigidos por lei para exercer o direito de sufrágio. Faz-se mister também o alistamento, de modo que lhe seja conferido o título de eleitor e seu nome possa assim constar previamente nas listas oficiais de participação, por ensejo dos pleitos eleitorais.¹¹²

Por fim, vale dizer que o alistamento eleitoral possui quatro efeitos, conforme refere Vera Maria Nunes Michels: permite determinar a condição de eleitor, por meio do título do eleitor; permite a determinação do número de representantes nas eleições proporcionais; atende ao propósito de oferecer maior comodidade ao eleitor, no cumprimento do dever do voto, em virtude da permanente vinculação do eleitor a uma determinada seção eleitoral; e delimita o termo inicial da incorporação do eleitor ao corpo eleitoral da circunscrição, para que nela possa concorrer a cargo eletivo.¹¹³

1.2.1. Alistamento eleitoral obrigatório

O artigo 14, § 1.º, I e II, alínea *b*, da Constituição Federal determina que “o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 e menores de 70 anos”. Ou seja, todo cidadão dentro dessa faixa etária tem o dever de inscrever-se como eleitor, comparecer ao local de votação e votar.

“O brasileiro nato que não se alistar até os dezenove anos ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o valor do salário-mínimo da região, imposta pelo Juiz e cobrada no ato da inscrição eleitoral”, conforme previsão do art. 8.º do Código Eleitoral e do art. 15 da Res.-TSE n.º 21.538/2003. No entanto, a pena não será aplicada ao não alistado que requerer sua inscrição até o centésimo quinquagésimo primeiro dia anterior à eleição subsequente à data

¹¹² BONAVIDES, Paulo – **Ciências Políticas**. p. 255.

¹¹³ MICHELS, Vera Maria Nunes - **Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97**. p. 15-16.

em que completar 19 anos, inteligência do parágrafo único do art. 15 da Res.-TSE n.º 21.538/2003.

Ainda no art. 8º, do CE existe a previsão do pagamento de multa de três a dez por cento sobre o valor do salário mínimo da região, mas tal artigo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 que veda no seu art. art. 7.º, IV a vinculação do salário mínimo para qualquer fim.

Com a edição da resolução do TSE n.º 21.538/2003, no art. 85 passou-se a indicar a base de cálculo para aplicação das multas previstas pelo Código Eleitoral e por leis conexas; já no art. 80, § 4.º estabelece o percentual mínimo de 3% e o máximo de 10% do valor indicado pelo art. 85 para arbitramento da multa pelo não exercício do voto. A Lei n.º 10.522/2002, art. 29 extingue a Ufir e adota como seu último valor o do dia 1.º de janeiro de 1997, correspondente a R\$ 1,0641.

Por outro lado, apesar do alistamento eleitoral dos analfabetos ser facultativo, tão logo se alfabetize, deverá requerer sua inscrição eleitoral, sem se sujeitar à multa prevista no art. 15 da resolução do TSE n.º 21.538/2003.

E quanto às pessoas portadoras de deficiência? A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007 – Decreto n.º 6.949/2009 – e a Lei n.º 13.146/2015 dispõem que tais pessoas são detentoras de plena capacidade moral e política. Só ocorrerá a dispensa do alistamento eleitoral para elas, quando de nenhum modo puderem manifestar suas vontades.

Para Pedro Roberto Decomain e Péricles Prade o propósito constitucional ao determinar que tais pessoas são obrigadas a alistar-se é integrá-las e incluí-las à sociedade, senão vejamos:

(...) se o propósito constitucional é reconhecer que tais pessoas devem ter todas as oportunidades possíveis, que devem ser protegidas em face da deficiência de que são cometidas, mas que ao mesmo tempo devem ser encaradas como pessoas integrantes da sociedade, capazes não só para a prática pessoal de atos da vida civil, como também de todas as atividades que a deficiência não lhes haja retirado, então conclui-se que, não sendo a invalidez, para repetir o termo utilizado pelo Código [Civil de 1916], proveniente de circunstância determinante de incapacidade civil absoluta, o alistamento eleitoral já não deve mais ser considerado facultativo, mas sim obrigatório.¹¹⁴

¹¹⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto; PRADE, Péricles – **Comentários ao Código Eleitoral**. p. 63.

Doutra banda, vale lembrar que os indígenas integrados à sociedade também têm o dever legal de alistar-se como eleitor, conforme entendimento do TSE – Res. n.º 7.919/66 – BO 184, t. 1, p. 172.

Em decisão mais recente, o mesmo Tribunal Superior corroborou:

São aplicáveis aos indígenas integrados, reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, nos termos da legislação especial (Estatuto do Índio), as exigências impostas para o alistamento eleitoral, inclusive de comprovação de quitação do serviço militar ou de cumprimento de prestação alternativa (TSE – Decisão n.º 20.806 – DJ 24-8-2001, p. 173).

Ademais, noutra decisão do Tribunal Superior Eleitoral determina que os indígenas que venham a se alfabetizar devem inscrever-se como eleitores, não estando sujeitos ao pagamento de multa pelo alistamento extemporâneo, *in verbis*:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. ALISTAMENTO. VOTO. INDÍGENA. CATEGORIZAÇÃO ESTABELECIDA EM LEI ESPECIAL. ‘ISOLADO’. ‘EM VIAS DE INTEGRAÇÃO. INEXISTÊNCIA. ÔBICE LEGAL. CARÁTER FACULTATIVO. POSSIBILIDADE. EXIBIÇÃO. DOCUMENTO. REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO OU ADMINISTRATIVO DA FUNAI. 1. A atual ordem constitucional, ao ampliar o direito à participação política dos cidadãos, restringindo o alistamento somente aos estrangeiros e aos conscritos, enquanto no serviço militar obrigatório, e o exercício do voto àqueles que tenham suspensos seus direitos políticos, assegurou-os, em caráter facultativo, a todos os indígenas, independentemente da categorização estabelecida na legislação especial infraconstitucional anterior, observadas as exigências de natureza constitucional e eleitoral pertinentes à matéria, como a nacionalidade brasileira e a idade mínima. 2. Os índios que venham a se alfabetizar, devem se inscrever como eleitores, não estando sujeitos ao pagamento de multa pelo alistamento extemporâneo, de acordo com a orientação prevista no art. 16, parágrafo único, da Res.-TSE 21.538, de 2003. 3. Para o ato de alistamento, faculta-se aos indígenas que não disponham do documento de registro civil de nascimento a apresentação do congênere administrativo expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).¹¹⁵

Quanto aos brasileiros residentes no exterior, o art. 225 do Código Eleitoral determina que “Nas eleições para presidente e vice-presidente da República poderá votar o eleitor que se encontre no exterior”. Tendo em consideração que a Constituição Federal de 1988 facultou o voto apenas para os analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos, entende-se que o alistamento e o voto dos brasileiros residentes no exterior são obrigatórios.

Dito isso, importante lembrar que além da multa imposta ao brasileiro que não se alistar como eleitor, o mesmo fica privado de exercer seus direitos políticos e todos os direitos que dependem do gozo dos direitos políticos.

À título de exemplo temos a Lei n.º 6.236/1975 que “Determina providências para cumprimento da obrigatoriedade do alistamento eleitoral” e no seu art. 1º impõe que “A

¹¹⁵ ANDRIGHI, Nancy relat. – Acórdão do Tribunal Superior Eleitoral com o número 1806-81.2011.6.00.0000, de 06 de Dezembro de 2011.

matrícula, em qualquer estabelecimento de ensino, público ou privado, de maior de dezoito anos alfabetizado, só será concedida ou renovada mediante a apresentação do título de eleitor do interessado”.

Ademais, sem prova do alistamento eleitoral o brasileiro não poderá praticar nenhum dos atos relacionados ao § 1.º do art. 7.º do Código Eleitoral, dentre tais atos, podemos citar: inscrever-se em concurso público; receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público etc.

Dito isso, vale lembrar, por fim, que a cidadania se adquire com a qualidade de eleitor e se manifesta documentalmente pela posse do título de eleitor, ou seja, ela é obtida por meio do alistamento eleitoral, em que se faz a qualificação e a inscrição do nacional como eleitor.¹¹⁶

1.2.2. Alistamento eleitoral facultativo

Conforme mencionado no tópico acima, o art. 14, § 1.º da Constituição Federal estabelece que: “O alistamento eleitoral e o voto são facultativos para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos”.

É considerado analfabeto a pessoa que não domina o sistema escrito de linguagem, ou seja, não sabe ler nem escrever. No entanto, o dever de alistar-se como eleitor surgirá sempre para os analfabetos que venham a ser alfabetizados.

Ademais, ressalta-se que o art. 14, da Resolução do TSE n.º 21.538/2003 faculta o alistamento, no ano que se realizarem as eleições, do menor que completar 16 anos até a data do pleito, melhor dizendo, é possível alistar-se eleitor com a idade de apenas 15 anos, desde que no dia da eleição já tenha completado 16 anos.

O art. 6º do Código Eleitoral faculta o alistamento eleitoral aos inválidos, aos maiores de 70 anos e aos que se encontrarem fora do País. Contudo, tal regra só foi recepcionada pela Constituição Federal quanto aos maiores de 70 anos. Por sua vez, a Resolução n.º 21.920/2004 do TSE, no seu art. 1.º estabelece que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para pessoas com deficiência, no entanto, não se sujeitará a sanção a pessoa portadora de deficiência que torne impossível ou demasiadamente oneroso o cumprimento das obrigações eleitorais. No

¹¹⁶ LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. p. 130.

tocante aos brasileiros residentes fora do país, o alistamento e o voto são obrigatórios, podendo ser feitos em representações diplomáticas ou consulares.

1.2.3. Proibição do alistamento eleitoral para conscritos e estrangeiros

É a inalistabilidade que impede que a cidadania se constitua. O inalistável não pode exercer direitos políticos, pois lhe falta capacidade eleitoral ativa e passiva, ou seja, não pode votar nem ser votado.¹¹⁷

Na Constituição Federal de 1988 existe a vedação do alistamento eleitoral aos estrangeiros e aos conscritos durante o serviço militar obrigatório, conforme se infere da redação do art. 14, § 2º, *in verbis*: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Estrangeiro é aquele que não detém a nacionalidade brasileira. São considerados nacionais os brasileiros natos ou naturalizados.

Importante destacar que se excetua à regra de que estrangeiro não pode alistar-se, o estabelecido no art. 12, § 1.º da Carta Constitucional, *in verbis*: “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”.

Dessa forma, desde que haja reciprocidade em favor de brasileiros, o português que tenha residência permanente no Brasil e que deseje adquirir igualdade de direitos e deveres como brasileiro, poderá requerer ao Ministério da Justiça, o qual a reconhecerá por decisão do Ministro da Justiça, mediante Portaria.¹¹⁸

Nesse mesmo contexto é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

A norma inscrita no art. 12, § 1º, da CR – 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

¹¹⁷ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 195.

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **TRE/RR esclarece que estrangeiros não podem votar**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tre-rr.jus.br/imprensa/noticias-tre-rr/2018/Setembro/tre-rr-esclarece-que-estrangeiros-nao-podem-votar> .

requisitos estipulados pela Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses.¹¹⁹

Foi através do Decreto n.º 70.391 de 12 de abril de 1972 que se promulgou a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Adverte-se que no caso em questão, o cidadão português mantém a nacionalidade portuguesa, pois adquire apenas a igualdade de direitos e deveres, não se tratando de processo de naturalização.

Então, para alistar-se eleitor, o português que adquiriu a igualdade de direitos deverá comparecer ao Cartório Eleitoral mais próximo portando a Portaria do Ministério da Justiça e documento de identidade expedido no Brasil, onde há menção à nacionalidade portuguesa do portador e referência ao Estatuto da Igualdade.

Ressalta-se que o português que não seja portador da igualdade de direito e deveres recebe o mesmo tratamento que os estrangeiros em geral.

Por fim, vale destacar que a outorga a brasileiros do gozo de direitos políticos em Portugal, devidamente comunicada ao Tribunal Superior Eleitoral, importará suspensão desses mesmos direitos no Brasil, inteligência do § 4º do art. 51 da Resolução n.º 21.538 de 2003 do TSE.

O alistamento eleitoral também está vedado aos que estejam no período do serviço militar obrigatório. Conscrito é justamente a denominação dada aos que prestam o serviço militar obrigatório.

O serviço militar obrigatório consiste no exercício de atividades específicas desempenhadas nas Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica – compreendendo todos os encargos relacionados com a defesa nacional.

Por fim, vale colacionar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que determina a impossibilidade do voto pelos conscritos anteriormente alistado, senão vejamos:

Alistamento eleitoral – Impossibilidade de ser efetuado por aqueles que prestam o serviço militar obrigatório – Manutenção do impedimento ao exercício do voto pelos conscritos anteriormente alistados perante a Justiça Eleitoral, durante o período de conscrição.¹²⁰

¹¹⁹ Cf. Ext. 890, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, DJ de 28/10/2004.

¹²⁰ Cf. Res. N.º 20.165 do TSE – DJ 14-5-1998, p. 85.

1.2.4. Domicílio eleitoral

José Jairo Gomes aponta a importância de se estabelecer uma definição de domicílio, pois é nele que uma pessoa estabelece o centro da sua vida e de suas atividades, e a partir disso surgem diversas consequências no espaço sociojurídico.¹²¹

O domicílio eleitoral não pode ser confundido com o domicílio civil. Este último, regido pelo art. 70 do Código Civil, define o seguinte: “O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece sua residência com ânimo definitivo.” Ou seja, para considerar o domicílio civil de uma pessoa, necessário o preenchimento de dois requisitos: um objetivo, estabelecimento da residência; outro subjetivo, o *animus* de ali fixar-se em definitivo.

Por sua vez, o conceito de domicílio eleitoral é mais flexível e elástico, identificando-se como a residência ou como o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais, conforme se infere do Acórdão n.º 16.397 do TSE:

DIREITO ELEITORAL. CONTRADITÓRIO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INOBSERVÂNCIA. DOMICÍLIO ELEITORAL. CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO. MATÉRIA DE DIREITO. MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I – O conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o de domicílio do direito comum, regido pelo Direito Civil. Mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais. II – Não se pode negar tais vínculos políticos, sociais e afetivos do candidato com o município no qual, nas eleições imediatamente anteriores, teve ele mais da metade dos votos para o posto pelo qual disputava. III – O conceito de domicílio eleitoral, quando incontroversos os fatos, importa em matéria de direito, não de fato. IV – O contraditório, um dos pilares do *due process of law*, ao lado dos princípios do juiz natural e do procedimento regular, é essencial a todo e qualquer tipo de processo, inclusive ao eleitoral. V- Como cediço, a má-fé não se presume. (TSE – RESPE: 16397 AL, Relator: Min. JACY GARCIA VIERIA, Data de Julgamento: 29/08/2000, Data de Publicação: DJ- Diário de Justiça, Data 09/03/2001, Página 203 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 12, TOMO 3, Página 153).

Com efeito, o parágrafo único do art. 4º da Lei n.º 6.996/82 dispõe que: “Para efeito de inscrição, domicílio eleitoral é o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”.

Nessa mesma toada é a definição constante no art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor. *Parágrafo único.* Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

¹²¹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 186.

Por fim, ressalta-se que no caso de o indivíduo possuir mais de um domicílio, somente poderá se alistar em um deles, sob pena de cancelamento do alistamento em virtude da pluralidade de inscrições (art. 71, III, CE).

1.3. Quando os brasileiros são chamados a votar

Os brasileiros vão às urnas ordinariamente, de dois em dois anos, nos seguintes momentos: num deles, para eleger o Presidente da República e seu vice (art. 77, da CF), os governadores e seus vices, os deputados federais e senadores, os deputados estaduais e do Distrito Federal; noutro, são chamados a escolher prefeito e vice dos seus municípios, além dos vereadores das câmaras municipais (art. 29, incisos I e II, da CF).

De forma extraordinária, os brasileiros também são chamados a votar mediante plebiscito ou referendo (Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1988). Como exemplo, em 21 de abril de 1993 ocorreu um plebiscito e os brasileiros foram chamados a escolher entre as formas de governos Republicana ou Monárquica, bem como entre os sistemas de governo Presidencialista ou Parlamentaristas. Já em 23 de outubro de 2005, houve o referendo nacional onde a população brasileira pode opinar sobre a proibição ou não do comércio de armas de fogo e munições no país.¹²²

1.4. Da obrigatoriedade do voto

A história do voto obrigatório no Brasil é remota. Foi com o advento do Código Eleitoral de 1932 que se consagrou a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto. Dois anos mais tarde, em 1934, o voto e o alistamento obrigatório tornaram-se norma Constitucional (art. 109, CF/34) que veio a se repetir em todas as demais Constituições brasileiras.

À época do Código Eleitoral de 1932, o principal fundamento para instauração do voto obrigatório, segundo Queiroz, era o de garantir a presença dos eleitores nas eleições, já que

¹²² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos.** [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos?SearchableText=Plebiscito%20de%201993>.

havia o temor de que a participação diminuta do eleitorado pudesse tirar a legitimidade do processo eleitoral.¹²³

O art. 14, § 1º da Constituição Federal de 1988 corroborou com o disposto no Código Eleitoral, também estabelecendo que “O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos”, facultando-lhes apenas para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos.

Tendo em vista o tópico anterior (1.3. *Quando os brasileiros são chamados a votar*), ressalta-se que a obrigatoriedade do voto se estende ao referendo e ao plebiscito, “visto que o direito do voto é o ato fundamental para o exercício do direito de sufrágio e manifesta-se tanto em eleições quanto em plebiscitos e referendos”.¹²⁴

Dito isso, verifica-se na lei que dispôs sobre o plebiscito ocorrido em 1993 e que definiu a forma e o sistema de governo do Brasil, determinou no art. 3º a obrigatoriedade do voto para maiores de dezoito anos e a facultatividade para analfabetos, maiores de setenta e maiores de dezesseis, menores de dezoito anos.¹²⁵

O referendo ocorrido em 2005 acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional também teve o voto como obrigatório.

Em mandado de segurança impetrado contra ato do Congresso Nacional, consubstanciado no Decreto-Legislativo n.º 780 de 7 de julho de 2005, pleiteou-se a suspensão da realização do referido referendo e o esclarecimento de que a participação dos eleitores não seria obrigatória, o que foi negado, senão vejamos:

Luís Carlos Crema impetra mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato do Congresso Nacional, consubstanciado no Decreto-Legislativo n.º 780, de 7 de julho de 2005. Sustenta, em síntese, que o “referendo autorizado e convocado pelo Decreto Legislativo n.º 780, de 2005, é inócuo, não produzirá qualquer efeito legal ou jurídico”, já que “com a publicação da Lei n.º 106826, de 22 de dezembro de 2003, A COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS JÁ ESTÁ PROIBIDA PARA AS PESSOAS QUE NÃO ESTÃO AUTORIZADAS A POSSUIR E A PORTAR ARMAS DE FOGO” (f. 6). Aduz ser patente a ausência de relevância exigida pela L. 9709/98, tendo sido criada com o Decreto-Legislativo 780/2005 “uma nova hipótese para a realização de referendo, afrontando diretamente o art. 14, da Constituição Federal, razão da sua inconstitucionalidade” (f. 7). Afirma, então, a ocorrência de ofensa ao princípio constitucional de hierarquia das leis. Sustenta, ainda, violação do artigo 37 da Constituição Federal, sob o argumento de que o Congresso Nacional não teria respeitado os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência. Por fim, diz que a votação marcada para o dia 23 do mês corrente não é obrigatória, pois “a obrigatoriedade do voto

¹²³ QUEIROZ *apud* PATRIOTA, I. W. D. – **O comparecimento eleitoral facultativo e o retrocesso democrático**. p. 251.

¹²⁴ MORAES, Alexandre de – **Direito Constitucional**. p. 241.

¹²⁵ BRASIL. **Lei n.º 8.624/93**. [Em linha]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8624.htm.

é para uma eleição aonde o povo tem o direito/dever de comparecer às urnas para indicar o representante de sua preferência” (f. 10). Daí o pedido de medida liminar para que se suspenda a realização do referendo do próximo dia 23 (domingo), e, alternativamente, que se determine ao Presidente do Congresso Nacional que “venha a público, antes da realização do referendo e em horários alternados em toda a mídia nacional, esclarecer que não se trata de eleição e que a participação dos eleitores no referendo do dia 23 de outubro de 2005 não é obrigatória” (f. 13). No mérito, pugna pela declaração de nulidade do referendo citado. Decido. Aplica-se, ao caso, a Súmula n.º 266: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. Nego seguimento ao pedido, prejudicado o requerimento liminar (art. 8º, I, da Lei n.º 1533/1951). Brasília, 21 de outubro de 2005. Ministro Sepúlveda Pertence – relator. (STF – MS: 25609 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data do Julgamento: 21/10/2005, Data da Publicação: DJ 03/11/2005 PP-00027)¹²⁶

Por outro lado, ressalta-se que por ser o voto obrigação e direito do cidadão, em caso de frustração do seu exercício por falha no serviço estatal, enseja ao eleitor o direito à indenização, de acordo com a jurisprudência pátria:

Indenização. Danos morais. Direito de votar. Impedimento. Falha da administração. Art. 37, par-6º, CF-88. Responsabilidade objetiva. Quantificação. Limites razoáveis. 1. Havendo falha da Administração, através da Justiça Eleitoral, é indenizável o dano moral causado ao autor pelo fato de ser impedido de votar em pleito municipal, corolário do princípio da responsabilidade objetiva do Estado. 2. A quantificação do dano moral deve ser feita dentro dos limites de razoabilidade, de modo a impedir que o ato novamente se repita, sem, contudo, gerar o enriquecimento indevido da parte autora. Indenização arbitrada em 25 (vinte e cinco) salários-mínimos. 3. Remessa oficial e apelação da União Federal parcialmente providas. Apelação do autor improvida.” (TRF 4 – EIA n.º 1998.04.01.088121-1/RS – 2ª S. – DJ 13-9-2000, p. 138)

Ademais, configura-se como crime eleitoral o caso de impedimento ou embaraço ao exercício do voto, com pena detenção de até seis meses e pagamento de multa, conforme previsão do art. 297 do CE, *in verbis*:

Art. 297. Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio:

Pena – detenção até seis meses e pagamento de 60 a 10 dias-multa.

Em contrapartida, aos eleitores a quem se impõe a obrigatoriedade do voto e que deliberadamente deixarem de votar e de apresentar justificativa perante a Justiça Eleitoral, a legislação lhes impõe sanções, como multas e privação de vários direitos que dependem do gozo dos direitos políticos.¹²⁷

É o que veremos adiante.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 25609/DF** [Em linha]. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786552/mandado-de-seguranca-ms-25609-df-stf?ref=serp>

¹²⁷ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 362.

1.4.1. Das sanções impostas pelo não exercício do voto

O artigo 7º do Código Eleitoral determina que o eleitor que não votar e deixar de se justificar no prazo de 30 (trinta) dias após a realização da eleição incidirá em multa, *ipsis litteris*:

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

O *caput* deste artigo teve sua redação dada pelo art. 2.º da Lei n.º 4.961/1966. Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 vedou-se a vinculação do salário mínimo para qualquer fim. Por isso, a Resolução do TSE n.º 21.538/2003 veio indicar a base de cálculo para aplicação das multas previstas pelo Código Eleitoral e leis conexas (art. 85) e estabelecer o percentual mínimo de 3% e o máximo de 10% do valor indicado pelo art. 85 para arbitramento da multa pelo não exercício do voto (art. 80, § 4º).

Também na referida Resolução do TSE, ampliou-se o prazo de justificação de 30 para 60 dias (art. 80) e estabeleceu que para o eleitor que esteja no exterior no dia da eleição, o prazo será de 30 dias para justificar seu voto, contado a partir da data do seu retorno ao país (art. 80, § 1.º).

Ademais, ao eleitor que não votar em três eleições consecutivas, sendo que cada turno corresponde a uma eleição, e não justificar sua ausência nem quitar a multa devida, terá o registro do título eleitoral cancelado e ficará impedido de obter passaporte ou carteira de identidade, receber salários de função ou emprego público e obter alguns tipos de empréstimos. Também, o eleitor não poderá ser investido e nomeado em concurso público, renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo e obter certidão de quitação eleitoral ou qualquer documento perante repartições diplomáticas a que estiver subordinado, tudo conforme previsão do art. 7º, §1º do CE.¹²⁸

Por fim, vale dizer que conforme previsão do art. 38, I da Lei n.º 9.096/95, o valor das multas cobrado ao eleitor que não votou nem justificou seu voto, constitui o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou seja, o Fundo Partidário.

¹²⁸ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Quem não votou nem justificou ausência deve regularizar a situação.** [Em linha]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/quem-nao-votou-nem-justificou-ausencia-deve-regularizar-situacao>.

1.4.2. O voto facultativo como exceção

Conforme já visto nos tópicos anteriores, a regra constitucional no Brasil é clara quanto a opção pelo voto e alistamento obrigatórios (art. 14, § 1º, alínea I, da CF).

Contudo, no art. 14, § 1º, alínea II da Constituição Federal “faculta-se o alistamento e voto para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos”. Ou seja, significa que aos eleitores a quem é facultado o exercício do voto, caso optem por não votar, não sofrerão qualquer tipo de sanção legal.

Apesar disso, os eleitores a quem é facultado o direito do voto são obrigados a comparecer a uma convocação de revisão do eleitorado, sob pena de cancelamento da inscrição. Hoje em dia, tal revisão se faz através do recadastramento biométrico.¹²⁹

1.4.3. Da possibilidade do voto em branco e do voto nulo

“Passava da meia-noite quando o escrutínio terminou. Os votos válidos não chegavam a vinte e cinco por cento [...]. Pouquíssimos os votos nulos, pouquíssimas as abstenções. Todos os outros, mais de setenta por cento da totalidade, estavam em branco.”

José Saramago, no livro Ensaio sobre a lucidez.

Em que pese a obrigatoriedade do voto no Brasil, para o eleitor que prefira invalidar o seu voto existem duas opções: votar em branco ou anular o seu voto.

De acordo com o Glossário Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, o voto em branco é “aquele em que o eleitor não manifesta preferência por qualquer candidato”. Para votar em branco é necessário que o eleitor pressione a tecla “branco” da urna eletrônica e, posteriormente, a tecla “confirma”. Já o voto nulo é “quando o eleitor manifesta sua vontade de anular, digitando na urna eletrônica um número que não seja correspondente a nenhum candidato ou partido político oficialmente registrado”.¹³⁰

¹²⁹ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Tudo o que você precisa saber sobre voto facultativo e obrigatoriedade da revisão do eleitorado.** [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/tudo-o-que-voce-precisa-saber-voto-facultativo-e-obrigatoriedade-da-revisao-do-eleitorado>

¹³⁰ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Glossário.** [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v>

Os votos em branco e nulos não são computados como votos válidos, ou seja, não vão para nenhum candidato, partido político ou coligação partidária. Foi com o advento da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997) que se determinou o seguinte: “nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.”

Conforme lembra o doutrinador Jairo Nicolau, anteriormente à adoção do voto eletrônico, muitos dos votos brancos e nulos ocorriam em decorrência do complexo sistema de voto em cédulas de papel, pois os eleitores tinham que memorizar muitas informações para escrever na hora do voto. No entanto, com o advento da urna eletrônica os erros foram bastante reduzidos.

131

Apesar de ainda ocorrer erros por parte dos eleitores durante a votação, atualmente o voto em branco e o voto nulo são tidos principalmente como voto de protesto contra candidatos ou contra a própria classe política brasileira, constituindo um direito de manifestação de descontentamento do eleitor.¹³²

Ademais, em decorrência da redação do art. 224 do Código Eleitoral atribuiu-se erroneamente ao voto nulo a função de anular o pleito eleitoral, no caso de os votos nulos atingirem mais da metade dos votos dos eleitores brasileiros.

O citado artigo do Código Eleitoral estabelece, senão vejamos:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do Município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

A nulidade a qual o Código Eleitoral se refere, decorre da constatação de algum tipo de fraude nas eleições, como, por exemplo, a captação ilícita de sufrágio por um determinado candidato. Nesse caso, sendo um candidato eleito com mais da metade de votos fraudados, será necessária a realização de novas eleições em razão da nulidade.

No julgado colecionado abaixo, o Tribunal Superior Eleitoral diferenciou votos anulados de votos nulos, determinando que para aplicação do art. 224 do CE não se somam os votos nulos “por manifestação apolítica dos eleitores”, *in verbis*:

¹³¹ NICOLAU, Jairo – **A participação eleitoral no Brasil**. [Em linha]. Disponível em <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Nicolau26.pdf>

¹³² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Voto branco x voto nulo saiba a diferença**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Outubro/voto-branco-x-voto-nulo-saiba-a-diferenca>

(...) Para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, não se somam aos votos anulados em decorrência de captação ilícita de sufrágio, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores. Lavam-se em consideração somente os votos atribuídos ao candidato eleito e condenado em razão de ofensa ao art. 41-A da Lei n.º 9.504/97. (TSE - Ac. de 5.12.2006 no AgRgREspe n.º 25585, rel. Min. Cezar Peluso.)¹³³

Dessa forma, repisa-se que tanto o voto em branco quanto o voto nulo não entram no cômputo dos votos na eleição, então, os eleitores que optam por assim votar, também optam, em resumo, por desconsiderar o seu voto.

Ainda, nas palavras de Said Farhat: “Votos nulos são como se não existissem: não são válidos para fim algum. Nem mesmo para determinar o quociente eleitoral da circunscrição ou, nas votações no Congresso, para se verificar a presença na Casa ou comissão do *quorum* requerido para validar as decisões.”¹³⁴

Por fim, importante ressaltar que os votos brancos e nulos são importantes ferramentas que permitem resguardar a liberdade do eleitor brasileiro na hora de votar, tendo em vista a obrigatoriedade do voto no Brasil.

Nesse tocante, João Andrade Neto afirma:

O indivíduo que comparece ao local de votação no dia designado para tanto e se apresenta à mesa receptora de votos cumpre formalmente a obrigação legal a todos imposta, não se podendo dele exigir que efetivamente escolha algum(ns) entre os partidos e candidatos em disputa, sem, com isso, violar-lhe o direito fundamental de abster-se de escolher, seja em razão de convicções políticas sinceras, seja por apatia ou indiferença. Um Estado Democrático de Direito que institua a obrigatoriedade do voto, como é o caso do Brasil, tem de necessariamente admitir que o cidadão decida não sufragar nenhum dos partidos ou candidatos que disputam a eleição, sob pena de converter-se em um Estado tirânico ou totalitário.¹³⁵

1.4.4. A obrigatoriedade do voto no Brasil viola a liberdade do eleitor?

Após discorrer ao longo deste capítulo sobre o voto obrigatório, sobre as sanções impostas ao eleitor que deixar de votar, bem como sobre a possibilidade de se votar em branco ou anular o voto, vale ainda analisar mais detidamente se o voto obrigatório no Brasil viola a liberdade do eleitor e se contradiz o Estado Democrático de Direito.

¹³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Temas Selecionados**. [Em linha]. Disponível em <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/captacao-de-sufragio/efeito-da-decisao-sobre-captacao-de-sufragio-na-validade-da-votacao-e-da-eleicao/nulidade-da-votacao-e-renovacao-da-eleicao-ce-art.-224>

¹³⁴ FARHAT, Said - **Dicionário parlamentar e político**. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. 1 CD-ROM.

¹³⁵ ANDRADE, João Neto. O voto nulo e seus efeitos: um ensaio sobre a (falta de) lucidez na jurisprudência do TST. In: FUX, Luiz *et al.* (Coord.) – **Direito Constitucional Eleitoral**. p. 219.

José Jairo Gomes discorre que a obrigatoriedade do voto é, na verdade, a obrigatoriedade do eleitor comparecer à seção eleitoral, mas não a obrigatoriedade de o eleitor emanar sua vontade e votar em determinado candidato, advertindo, ademais, a função do voto em branco no resguardo da liberdade do eleitor, conforme já adiantado no tópico anterior (1.4.3. *Da possibilidade do voto em branco e do voto nulo*):

Liberdade significa que se pode escolher livremente entre os partidos políticos e os candidatos que se apresentarem, votar em branco e até mesmo anular o voto. Apesar de haver o dever de comparecimento às eleições e, pois, o dever de votar, todos são livres para escolher ou não um candidato e até anular o voto. À Justiça Eleitoral cumpre propiciar os meios adequados para que essas opções se concretizem. Vê-se, portanto, que a obrigatoriedade do voto é, propriamente, obrigatoriedade de comparecimento à seção eleitoral, já que não fica o eleitor adstrito a emanar sua vontade, isto é, a escolher determinado candidato e nele votar.¹³⁶

Também nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva leciona:

Convém entender bem o sentido da obrigatoriedade do voto, prevista no citado dispositivo constitucional, para conciliar essa exigência com a concepção da liberdade do voto. Aquela obrigatoriedade não impõe ao eleitor o dever jurídico de emitir necessariamente o seu voto. Significa apenas que ele deverá comparecer à sua seção eleitoral e depositar sua cédula de votação 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 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.¹³⁷

Ademais, ao ser questionado se existe contradição entre voto obrigatório e o Estado Democrático de Direito, o Ministro José Antônio Dias Toffoli se manifestou da seguinte forma:

Penso que não há nenhuma contradição em a Constituição impor o voto ao cidadão, ou seja, em tornar o voto obrigatório. Eu sou a favor do voto obrigatório porque isso faz com que nós, cidadãos, tenhamos um sentido de dever – o cidadão não tem só direitos em reação ao Estado, ele tem deveres. O cidadão deve participar da coletividade e, ao participar da coletividade, ele age politicamente. Não há imposição de que vote em candidato: pode o eleitor escolher votar nulo, votar em branco, ou seja, declarar que, para ele, aquilo é indiferente. Então, essa possibilidade de o eleitor se manifestar seja por voto nulo, seja por voto em branco, faz parte de sua liberdade. Então, não vejo como algo contraditório ou inconstitucional o voto ser obrigatório.¹³⁸

Visto isso, pode-se inferir que a obrigatoriedade do voto no Brasil significa a obrigatoriedade de comparecimento à seção eleitoral, mas não a obrigatoriedade de votar num determinado candidato, tendo em vista que o eleitor pode votar em branco ou anular o voto. Por isso, tal imposição não viola a liberdade do voto, tampouco o Estado Democrático de Direito.

¹³⁶ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 668.

¹³⁷ SILVA, José Afonso da - **Curso de direito constitucional positivo**. p. 362.

¹³⁸ MELEÃO, George – **O Voto Obrigatório no Estado Democrático Brasileiro**. p. 110.

1.5. O voto da pessoa com deficiência

Com a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, instituiu-se o Estado Democrático de Direito com fundamentos na cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político, visando uma sociedade fraterna, plural e sem preconceitos. À vista disso, tais fundamentos não poderiam subsistir longe da inclusão social.

Importante destacar que de acordo com Maria Tereza Sadek, uma sociedade com baixa participação política em razão da inclusão reduzida, possui baixo grau de democracia, pois:

(...) a inclusão significa, antes de mais nada, o reconhecimento dos direitos políticos. Os direitos políticos correspondem àqueles direitos que facultam a todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua origem social, de sua cor, de sua escolaridade, de seu gênero, ter igual participação na vida política (...) não basta, contudo, a inclusão. Simultaneamente ela deve se marcar pela competitividade, no sentido de abrigar uma pluralidade de grupos sociais e não apenas um único grupo com condições reais de chegar aos postos de mando.¹³⁹

No Brasil, a Resolução n.º 23.381/2012 responsável por instituir o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, define que é obrigação do Estado e dos Tribunais Regionais Eleitorais assegurar o acesso ao direito de voto, na forma da lei.

Em 2015 institui-se o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/15), destinado a assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, visando sua inclusão social e cidadania (art. 1.º).

No tocante ao voto da pessoa com deficiência, a referida lei, no capítulo IV, intitulado de “Do direito à participação na vida pública e política”, assegura o direito de votar e também de ser votado à pessoa com deficiência. Também garante a acessibilidade no local de votação, assim como, a possibilidade de o deficiente ser assistido por pessoa de sua escolha no momento da votação.

Vejamos o art. 76 do Estatuto da Pessoa com Deficiência:

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações:

¹³⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. A Justiça Eleitoral nos períodos de redemocratização. In: PASSARELI, Eliana (Coord.) - **Justiça Eleitoral: uma retrospectiva**. p. 104-106.

I - garantia de que os procedimentos, as instalações, os materiais e os equipamentos para votação sejam apropriados, acessíveis a todas as pessoas e de fácil compreensão e uso, sendo vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência;

(...)

IV - garantia do livre exercício do direito ao voto e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por pessoa de sua escolha.

(...)

Quanto à garantia de auxílio assegurada no inciso IV do artigo citado acima, entende-se que ele só deve ser utilizado em *ultima ratio*, ou seja, nos casos em que seja indispensável ao próprio exercício do direito ao voto, pois esse auxílio acaba por violar o direito constitucional ao sigilo do voto.¹⁴⁰

A Justiça Eleitoral possui vários mecanismos que garantem ao cidadão portador de deficiência a efetivação do direito ao voto, como por exemplo: “As teclas da urna eletrônica têm números gravados em braille e são equipadas com fones de ouvido para viabilizar o voto do cego. Uma gravação indica para qual cargo ele está votando e quantos dígitos devem ser acionados”.¹⁴¹

Também, o eleitor com deficiência poderá:

(...) requerer a transferência do local de votação para uma seção especial para que possa atender melhor às suas necessidades, como uma seção instalada com rampas e/ou elevadores. Isso pode ser feito no cartório eleitoral até 151 dias antes das eleições. Até 90 dias antes do pleito, os eleitores com deficiência que votam em seções especiais poderão comunicar ao juiz eleitoral, por escrito, suas restrições e necessidades, para que a Justiça Eleitoral providencie, se possível, os meios e recursos destinados a facilitar-lhes o exercício do voto. Por fim, no momento da votação, se não tiver feito nenhum requerimento, o eleitor ainda poderá informar ao mesário suas limitações, a fim de que a Justiça Eleitoral providencie as soluções adequadas no momento.¹⁴²

Ademais, a Resolução n.º 21.920/2004 do TSE dispõe sobre o alistamento e o voto dos cidadãos portadores de deficiência, cuja natureza da deficiência impossibilite ou torne extremamente oneroso o exercício das obrigações eleitorais, de forma que facultou-lhes o exercício do voto e do alistamento eleitoral.

¹⁴⁰ SZPÖRER, Patrícia Cerqueira Kertzman. Os reflexos do estatuto da pessoa com deficiência no âmbito do direito eleitoral. In: COSTA, Daniel Gomes da et al. (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 269.

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Deficientes visuais participam de treinamento para votar**. [Em linha]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/deficientes-visuais-participam-de-treinamento-para-votar>

¹⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acessibilidade nas eleições**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/votacao/acessibilidade-nas-eleicoes>

Para isso, conforme o art. 2º, o eleitor que apresente as condições do parágrafo único do art. 1º, deverá apresentar requerimento ao juiz eleitoral, acompanhado de documentação comprobatória da deficiência para que ele possa expedir em seu favor certidão de quitação eleitoral.

Sobre esse ponto, a jurisprudência do TSE enfatizou que a referida resolução não impede o portador de deficiência de exercer o direito de votar:

(...) Portador de deficiência física. Direito de votar. (...) A Res. –TSE n.º 21.920/2004 não impede o portador de deficiência de exercer o direito de votar, antes, facultava-o de requerer, motivadamente, a dispensa da obrigação, dadas as peculiaridades. (TSE – Ac. de 3.11.2005 no MSC n.º 3203, rel. Min. Humberto Gomes de Barros.)

Por fim, importante mostrar que em 2018, segundo dados do cadastro eleitoral, o Brasil tinha 332.433 com deficiência de locomoção, 120.195 com deficiência visual e 63.861 com deficiência auditiva.¹⁴³

1.6. O voto dos presos provisórios e dos adolescentes em unidades de internação

A Constituição Federal prevê no art. 15, inciso III que apenas os presos com condenação criminal transitada em julgado, ou seja, sem possibilidade de interposição de recurso, ficam com os seus direitos políticos suspensos, enquanto durar os efeitos da condenação.

Enfatiza-se que segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, a regra do referido dispositivo é “(...) é autoaplicável e consequência imediata da sentença penal condenatória transitada em julgado, independentemente da natureza da pena imposta (privativa de liberdade, restritiva de direito, suspensão condicional da pena, dentre outras).”¹⁴⁴

Ademais, tendo em vista que o texto constitucional fala especificamente em “trânsito em julgado”, infere-se que os presos provisoriamente, mesmo encarcerados, podem votar. O mesmo se aplica aos jovens maiores de 16 anos que cumprem medidas socioeducativas de internação.

A Resolução do TSE n.º 23.554/2017 que dispôs sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições de 2018, facultou aos eleitores presos provisoriamente e aos adolescentes em

¹⁴³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Seções eleitorais foram adaptadas para receber 940,6 mil eleitores com deficiência.** [Em linha]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-8-dias-mais-de-45-mil-secoes-eleitorais-foram-adaptadas-para-receber-940-6-mil-eleitores-com-deficiencia>

¹⁴⁴ Cf. RE 601.182, voto do rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 8-5-2019, P, DJE de 2-10-2019, Tema 370.

unidades de internação, a transferência temporária da seção eleitoral para votação, senão vejamos:

Art. 34. Nas eleições gerais, é facultada aos eleitores a transferência temporária da seção eleitoral para votação no primeiro turno, no segundo turno ou em ambos, nas seguintes situações:

(...)

II – presos provisórios e adolescentes em unidades de internação;

(...)

Parágrafo único. A transferência dos eleitores mencionada no *caput* deverá ser requerida no período de 17 de julho a 23 de agosto de 2018, na forma estabelecida nesta resolução, especificada para cada hipótese prevista nos incisos I a IV do *caput*.

Também dispôs no art. 42 que deverão ser disponibilizadas seções eleitorais em estabelecimentos penais e em unidades de internação de modo a ser assegurado o direito do voto dos presos provisórios e dos adolescentes internados, *in verbis*:

Art. 42. Os juízes eleitorais, sob a coordenação dos tribunais regionais eleitorais, deverão disponibilizar seções eleitorais em estabelecimentos penais e em unidades de internação tratadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de que os presos provisórios e os adolescentes internados tenham assegurados o direito de voto.

No entanto, para ocorrer a instalação de uma seção eleitoral destinada à recepção do voto nos estabelecimentos penais e nas unidades de adolescente deverá conter no mínimo 20 (vinte) eleitores aptos a votar, previsão do art. 44 da mesma Resolução.

Ressalta-se que o Código Eleitoral no art. 117 estabelece o número mínimo de 50 eleitores para a instalação de uma seção eleitoral, número que foi excepcionalmente reduzido pelo TSE a fim de facilitar o exercício do voto, sem prejudicar, contudo, o sigilo do voto.

Caso emblemático da privação do direito de voto de um preso provisório em razão de não preencher o requisito do art. 44 (conter o número mínimo de 20 eleitores aptos a votar para instalação de uma seção eleitoral) foi o do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se encontrava preso provisoriamente, ao tempo das eleições de 2018, na sede da Polícia Federal em Curitiba. Vejamos a ementa da decisão:

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. INSTALAÇÃO DE SEÇÃO ELEITORAL ESPECIAL EM ESTABELECIMENTO PENAL. RESOLUÇÃO DO TSE N.º 23.554/2017. EXIGÊNCIA, DENTRE OUTROS REQUISITOS, NÚMERO MÍNIMO DE 20 ELEITORES APTOS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. IMPOSSIBILIDADE DE SEÇÃO COM UM ELEITOR. SIGILO DO VOTO. DECISÃO MANTIDA. PEDIDO DE ACESSO A DOCUMENTOS CONSTANTES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DIGITAL N.º 2619/2018. AUSÊNCIA DE SIGILO. DEFERIMENTO DO PEDIDO. (Proc. n.º 060332721.2018.6.16.0000)

Por fim, para encerrar este tópico, adverte que a Súmula n.º 9 do TSE determina que cumprida ou extinta a pena, os direitos políticos serão reestabelecidos, independente de reparação ou de prova de reparação de dano.

1.7. Voto de legenda

Nas eleições proporcionais os eleitores brasileiros podem optar por votar apenas em um partido, sem indicação de um determinado candidato, é o denominado “voto de legenda”.

No Brasil, a possibilidade de votar apenas na legenda ou no partido, surgiu a partir de 1930, justamente quando da introdução do modelo proporcional e da aceitação de candidaturas por partidos ou grupos em “legenda registrada”.¹⁴⁵

Para votar na legenda, o eleitor deve digitar somente os dois números que identificam a sigla do partido e apertar a tecla “confirmar”. Dessa forma, o eleitor ajudará o partido de sua preferência a conquistar mais vagas no legislativo, sem escolher um candidato específico para preenchê-la. Ressalta que no Brasil, o voto de legenda é contabilizado para a distribuição de cadeiras, mas não afeta a disputa entre os candidatos da lista.”¹⁴⁶

O voto de legenda tem previsão no art. 146, IX, alínea “c” e no art. 176 do Código Eleitoral, bem como, na Lei n.º 9.504/1997, art. 59, § 2º, e art. 60, que dispõem sobre o cômputo de votos para a legenda no sistema eletrônico, e art. 86, que dispõe sobre o voto de legenda no sistema de votação convencional.

1.8. Voto em trânsito

No Brasil é permitido aos eleitores que não estiverem no seu domicílio eleitoral, no dia da eleição, votar em urnas especialmente instaladas nas capitais e nos municípios com mais de cem mil eleitores. Tal procedimento é chamado de “voto em trânsito” e está previsto no art. 223-A do Código Eleitoral.

No entanto, para os eleitores devidamente habilitados só é possível votar em trânsito nas eleições gerais, ou seja, para os cargos de presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, desde que se encontrem em trânsito dentro da unidade da Federação de seu domicílio eleitoral. Aos eleitores que estejam fora da unidade da Federação de seu domicílio eleitoral apenas será possível votar em trânsito para o cargo de Presidente da República (incisos II e III do art. 233-A, CE).

¹⁴⁵ PORTO, Walter Costa – **Dicionário do Voto**. p. 417.

¹⁴⁶ NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**. p. 66.

Ao eleitor que desejar votar em trânsito, deverá habilitar-se perante a Justiça Eleitoral no período de até quarenta e cinco dias da data marcada para eleição e indicar o local em que pretende votar (inciso I do art. 233-A, CE).

Uma vez habilitado para votar em trânsito, o eleitor transferido temporariamente estará desabilitado para votar na sua seção de origem. Porém, importante frisar que a habilitação para votar em trânsito não transfere ou altera dados da inscrição eleitoral, ou seja, após as eleições, a vinculação do eleitor com sua seção de origem é reestabelecida automaticamente (arts. 35 e 36 da Res. 23.554/2017).

Ao eleitor habilitado que não comparecer para votar em trânsito, deverá justificar a sua ausência, mesmo se estiver no seu domicílio eleitoral de origem no dia do pleito, não podendo justificar no município indicado para se votar em trânsito (art. 39 da Res. 23.554/2017).

Quanto às seções eleitorais destinadas exclusivamente ao voto em trânsito, deverá conter no mínimo cinquenta e no máximo quatrocentos eleitores habilitados (art. 41 da Res. 23.554/2017).

1.9. O voto dos brasileiros residentes no exterior

Os brasileiros residentes no exterior com mais de 18 anos – com exceção dos idosos com idade superior a 70 anos e os analfabetos - também são obrigados a votar nas eleições gerais para os cargos de presidente e vice presidente da república.

O voto no exterior somente é permitido aos brasileiros residentes no estrangeiro que realizem a inscrição perante a Zona Eleitoral do Exterior (Zona ZZ), sob a jurisdição do TRE-DF (art. 232, do CE).

Para que seja instalada uma seção eleitoral no exterior, sob a jurisdição da missão diplomática ou da repartição consular, é necessário que haja no mínimo 30 (trinta) eleitores inscritos. No entanto, visando garantir o exercício do voto, se a quantidade de eleitores não atingir o mínimo previsto, os eleitores poderão votar na seção mais próxima, desde que esteja localizada no mesmo município eleitoral e país (art. 226, *caput*).

A votação no exterior obedecerá aos mesmos procedimentos previstos para a realização da votação no território nacional, independentemente da utilização do voto eletrônico (art. 70, da Res.-TSE n.º 23.554 de 2017).

No caso do eleitor domiciliado fora do país e que não puder votar, deverá justificar o seu voto encaminhando requerimento de justificativa eleitoral, juntamente com cópia de documento válido de identificação e a prova do motivo alegado ao juiz ou juíza da Zona Eleitoral do Exterior, no prazo de 60 dias, contados da realização das eleições (Lei n.º 6.091/1974, art. 16, e Res.-TSE n.º 21.538/2013, art. 80).

Todo eleitor brasileiro residente no estrangeiro obrigado a votar e que não o fizer nem justificar o voto, fica sujeito, além das penalidades previstas para o eleitor que não vota no território nacional, à proibição de requerer qualquer documento perante a repartição diplomática a que estiver subordinado (art. 231, do CE).

2. Voto eletrônico ou informatizado

O voto eletrônico no Brasil foi implementado em 1996 com o intuito de conferir mais segurança e transparência ao processo eleitoral. Porém, curiosamente, desde a sua primeira lei eleitoral (CE de 1932), já se previa a possibilidade de as eleições serem realizadas por meio de máquinas de votação, embora elas não existissem à época.

Observa o doutrinador André Ramos Tavares que sempre que o Código Eleitoral de 1932 se referia à captura e contagem de votos, aludia de forma alternada às urnas e à “máquina de votação”¹⁴⁷, *vide* arts. 57, 82 e 85, do CE.

Anteriormente à implementação do voto eletrônico, a Lei n.º 7.444/85 passou a dispor sobre a informatização dos procedimentos de alistamento eleitoral e de revisão do eleitorado. A partir daí, a Justiça Eleitoral passou a contar com setor próprio de informática e profissionais qualificados nessa área, desenvolvendo e implantando sistemas computacionais para o atendimento de suas necessidades.¹⁴⁸

Esse recadastramento possibilitou uma série de ações de modernização do sistema, dentre as quais podemos citar: “a) a instalação de um parque computacional próprio para o Tribunal Superior Eleitoral, para os 27 tribunais regionais eleitorais e para as 2.854 zonas eleitorais de

¹⁴⁷ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais**. p. 14.

¹⁴⁸ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 671.

todo o país; b) a implementação de uma rede de transmissão de dados, interligando todo o parque computacional.”¹⁴⁹

Nas eleições presidenciais de 1994, o TSE realizou pela primeira vez o processamento eletrônico do resultado das eleições gerais com recursos computacionais da própria Justiça Eleitoral, sob a Presidência do ministro Sepúlveda Pertence.¹⁵⁰

Depois disso, foi nas eleições municipais de 1996 que se implementou o voto eletrônico ou informatizado, tendo um terço do eleitorado brasileiro utilizado a urna eletrônica para votar. Desde então, a Justiça Eleitoral vem desenvolvendo e aperfeiçoando as urnas eletrônicas, sendo que as eleições de 2000 (municipais) e 2002 (gerais e presidenciais) foram totalmente informatizadas.¹⁵¹

Com a Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições) se consolidou em definitivo o sistema de votação eletrônica. O artigo 59 da referida lei dispõe que a votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o TSE, excepcionalmente, autorizar a votação pelo sistema convencional, regras fixadas nos arts. 83 e 89.

O voto eletrônico, então, se dá através da urna eletrônica, equipamento usado para a coleta dos votos dos eleitores nas eleições realizadas no país, que utiliza o que há de mais moderno quanto às tecnologias de criptografia, assinatura digital e resumo digital.¹⁵²

Ela dispõe de recursos que, mediante assinatura digital, permite o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardando o anonimato do eleitor (art. 59, § 4º, da LE). Também, contabiliza os votos, assegurando-lhe o sigilo e a inviolabilidade, garantida aos partidos políticos, coligações e aos candidatos ampla fiscalização (art. 61, da LE).

A urna eletrônica brasileira pertence ao modelo DRE (*Direct Recording Electronic Voting Machine*), tecnologia que permite somente a gravação digital dos votos. Ela foi projetada pelo Tribunal Superior Eleitoral em parceria com órgãos como o Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE) e o centro Tecnológico de Aeronáutica (CTA). É composta por duas partes:

¹⁴⁹ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais**. p. 07.

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a história da urna eletrônica brasileira que completa 18 anos**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/conheca-a-historia-da-urna-eletronica-brasileira-que-completa-18-anos>

¹⁵¹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 671.

¹⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Porque a urna eletrônica é segura**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-6-ano-4/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>

hardware (componentes físicos) e *softwares* (programas ou sistemas internos). Os *softwares* são desenvolvidos pelos profissionais da área de tecnologia do TSE, de acordo com as necessidades do sistema político-eleitoral brasileiro.¹⁵³

Segundo o § 1.º do art. 59 da Lei das Eleições, a votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, devendo o nome e a imagem do candidato e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

Ressalta-se que, embora a urna seja eletrônica, ela não possui mecanismo que possibilita a conexão com a internet, pelo seguinte:

A urna não possui o *hardware* necessário para se conectar a uma rede e tampouco a qualquer forma de conexão com ou sem fio. O sistema operacional contido na urna é preparado pela Justiça Eleitoral de forma a não incluir nenhum mecanismo de *software* que permita a conexão com redes ou o acesso remoto. Além disso, as mídias utilizadas pela Justiça Eleitoral para a preparação da urna e gravação dos resultados são protegidas por técnicas modernas de assinatura digital. A segurança e o isolamento das urnas vêm desde o seu processo de sua fabricação. O único cabo que ela possui é o de energia e, se for necessário, poderá ficar ligada somente na bateria por mais de dez horas, por exemplo, caso falte luz. As urnas também saem da fábrica sem operação e, para que entrem em funcionamento, são necessários alguns procedimentos, como o de verificação da certificação digital.¹⁵⁴

Vale frisar que a implantação da urna eletrônica é vista como algo que estabeleceu uma “moralização dos costumes eleitorais” no Brasil, senão vejamos:

De início, podemos estabelecer uma nota histórica sobre a “moralização dos costumes eleitorais” pelo processo eleitoral eletrônico (segurança do voto) e pela lei de compra de voto (validade do voto). No tocante às reformas no Direito Eleitoral, o grande avanço, inclusive tecnológico, começou na Presidência do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral pelo culto e notável Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). Ainda anterior a esta época, a Justiça Eleitoral, por seu órgão superior, contribuiu com as subcomissões de reforma eleitoral (de direito permanente da reforma do Código Eleitoral; de financiamento de eleições; do sistema eleitoral; do processo eleitoral e da informatização das eleições). Visava-se, naquela época, encontrar um meio eficaz para evitar as fraudes no processo eleitoral, principalmente no momento da apuração dos votos manuais, como ocorreu nas eleições de 1994 no Rio de Janeiro, escândalo noticiado nacionalmente. Surgiram, nesse período, após estudos das Presidências anteriores do TSE, recursos da União para criar o conhecido “protótipo brasileiro” de informatização eleitoral, atendendo às nossas modestas realidades, chegando-se à urna eletrônica de baixo custo, considerando a tecnologia empregada e a parte física.¹⁵⁵

O ministro Carlos Velloso, presidente do TSE à época de 1995, explicou que desde sempre o objetivo da implantação do voto eletrônico foi no sentido de eliminar a fraude no processo

¹⁵³ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 671.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Você sabia que a urna eletrônica não fica ligada a nenhum dispositivo da internet**. [Em linha]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/voce-sabia-a-urna-eletronica-nao-fica-ligada-a-nenhum-dispositivo-da-internet>

¹⁵⁵ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque – **Direito Eleitoral Esquematizado**. p. 347.

eleitoral: “Pertence e eu assumimos um compromisso: afastar a mão humana da apuração”, disse. E a solução foi vista na criação do voto eletrônico: “Uma urna eletrônica, um pequeno computador que pudesse processar eletronicamente os votos, com rapidez, com a maior segurança, propiciando, então, uma apuração rápida.” ¹⁵⁶

O ex-ministro Fernando Neves acentua que “a adoção desse sistema no Brasil eliminou toda a possibilidade de fraude que existia no momento da votação e da apuração, duas importantes etapas do processo eleitoral.” ¹⁵⁷

Sobre a segurança da urna, os doutrinadores Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira discorreram o seguinte:

A Urna Eletrônica é totalmente segura, em face dos sistemas de criptografia, assinaturas digitais e agora, o novo sistema do voto digital (registro digital de cada voto). A Justiça Eleitoral brasileira é a mais avançada do mundo em tecnologia de segurança, presteza, eficiência e celeridade na votação e apuração das votações. Nada impede que a Justiça Eleitoral continue usando, de forma facultativa, o sistema antigo da “votação simulada”, por amostragem em alguns Estados membros, apenas para demonstrar a observadores internacionais a segurança e rapidez do sistema das Urnas Eletrônicas nacionais, uma vez que nosso sistema informatizado eleitoral tem sido experimentado/implementado por diversos países... ¹⁵⁸

Também sobre a segurança e eficiência da urna eletrônica:

Além de eficiente, a urna eletrônica já consagrou como exemplo de segurança, o que motivou a aprovação nacional e internacional. Dentre os inúmeros testes de segurança realizados, destaco os testes públicos que foram acompanhados por uma comissão avaliadora composta por cientistas de áreas como Segurança da Informação, Engenharia Eletrônica, Ciências da Computação e Informação, Direito e Economia. Nesses testes, franqueou-se a participação popular e os “investigadores” (denominação atribuída a esses participantes) tiveram por quatro dias acesso livre, cujo objetivo era demonstrar a vulnerabilidade de urna eletrônica, objetivo não atingido por nenhum dos 37 hackers inscritos no teste. ¹⁵⁹

Apesar de a urna eletrônica ter sido adotada com o fito principal de eliminar as fraudes existentes na apuração dos votos, ela também teve um outro efeito positivo, o de facilitar o processo de votação. Com ela, os eleitores se sentiram mais estimulados a votar, reduziu-se os

¹⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a história da urna eletrônica brasileira que completa 18 anos.** [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/conheca-a-historia-da-urna-eletronica-brasileira-que-completa-18-anos>

¹⁵⁷ NEVES, Fernando. O voto eletrônico. In: Tribunal Regional de São Paulo – **Justiça Eleitoral: uma retrospectiva.** p. 151.

¹⁵⁸ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque *apud* CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque - **Direito Eleitoral Esquematizado.** p. 349

¹⁵⁹ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais.** p. 16.

votos em branco e os votos nulos, o que é um provável indicador de que para o eleitor é mais fácil teclar a urna eletrônica do que escrever o nome ou o número do seu candidato.¹⁶⁰

2.1. Da inconstitucionalidade do voto impresso

Conforme avalia o doutrinador José Jairo Gomes, uma das críticas mais ácidas dirigidas ao sistema de votação eletrônica brasileiro refere-se à impossibilidade da conferência física a correção dos votos, de se auditar a votação e da contagem material dos votos. Sendo que os defensores do voto impresso argumentam que num regime democrático onde impera-se a transparência nos assuntos políticos, é essencial que os cidadãos possam averiguar a correção de seus votos.¹⁶¹

Ressalta-se, no entanto, que têm sido infecundas as tentativas de se implementar urnas que possibilitem a conferência material do voto.

Desde 2002, com a Lei n.º 10.408/2002, se previu a obrigatoriedade da impressão do voto com o fito de facultar ao eleitor a conferência do voto digital com sua versão impressa. Se na conferência do voto impresso, o eleitor discordasse dos dados registrado, poderia cancelar seu voto e repetir a votação pelo sistema eletrônico. No caso de persistência da discordância entre os dados da urna eletrônica e do voto impresso, seu voto seria colhido em separado e apurado na forma a ser definida pelo Tribunal Superior Eleitoral.¹⁶²

Com a mudança instituída por essa lei, o voto impresso foi testado pela primeira vez no pleito de 2002. De acordo com o TSE, no referido ano “7.128.233 eleitores de 150 municípios de todas as unidades da Federação, isto é, 6,18% do eleitorado brasileiro da época, tiveram seu voto impresso. No Distrito Federal e no estado de Sergipe, todas as seções eleitorais contaram com urnas com módulo de impressão externo”.¹⁶³

¹⁶⁰ NICOLAU *apud* TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais**. p. 21.

¹⁶¹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. p. 673.

¹⁶² TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁶³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Primeira experiência com impressão do voto foi nas eleições de 2002**. [Em linha]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-primeira-experiencia-com-impresao-do-voto-foi-nas-eleicoes-de-2002>

Contudo, segundo o Relatório das Eleições de 2002 do TSE, verificou-se que com a implementação do voto impresso, ao invés de aumentar a segurança, a transparência e a confiabilidade das eleições, elas se tornaram mais inseguras, confusas e passíveis de fraude.¹⁶⁴

Mais uma vez, com a Lei n.º 12.034/2009 (denominada de Minirreforma Eleitoral de 2009), no art. 5º previu-se a modalidade de voto impresso que deveria valer a partir das eleições de 2014, *ipsis litteris*:

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

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

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

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

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

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

No entanto, a Procuradoria Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.543/DF contra o referido artigo da Lei nº 12.034/09, alegando, em síntese, que as normas questionadas contrariavam o art. 14 da CF/88 (sigilo do voto) pois “a impressão do voto permitirá a identificação dos eleitores, por meio da associação de sua assinatura digital ao número único de identificação impresso pela urna eletrônica”.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu o pedido da Medida Cautelar, suspendendo a eficácia do art. 5º da Lei nº 12.034/09, por entender que o dispositivo violava o sigilo ao voto e punha em risco a segurança do sistema eleitoral, possibilitando, inclusive, a ocorrência de fraudes, conforme ementa colacionada abaixo:

¹⁶⁴ BRASIL. **Relatório das Eleições de 2002**. [Em linha]. Disponível em https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf

Constitucional. Eleitoral. Art. 5º da Lei n.º 12.034/09: impressão de voto. Plausibilidade jurídica dos fundamentos postos na ação. Sigilo do voto: direito fundamental do cidadão. Vulneração possível da urna com o sistema de impressão do voto: inconsistências provocadas no sistema de garantias dos cidadãos. Inconstitucionalidade da norma. Cautelar deferida. 1. A exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o segredo do voto, garantia constitucional expressa. 2. A garantia da inviolabilidade do voto põe a necessidade de se garantir ser impessoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se qualquer forma de coação sobre o eleitor. 3. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, impossíveis no atual sistema, o qual se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor. 4. Cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 5º da Lei n.º 12.034/02. (STF – ADI MC n.º 4.543/DF – Rel. Min. Cármen Lúcia – Dje 2-3-2012).

A discussão do voto impresso voltou à baila após a aprovação da Lei 13.165/2015, que inseriu na Lei das Eleições o art. 59-A, *in verbis*:

Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e registro impresso e exibido pela urna eletrônica.

O Supremo Tribunal Federal voltou a se manifestar pela inconstitucionalidade do voto impresso ao julgar a ADI n.º 5.889, pleiteada pela Procuradoria-Geral da República. Entendeu a Suprema Corte que a impressão do voto coloca em risco o sigilo e a liberdade do voto, contrariando, assim, a Constituição Federal de 1988.

Segundo André Ramos Tavares e Diogo Rais Rodrigues Moreira, em artigo publicado na pela Revista de Estudos Eleitorais do TSE, o voto impresso interfere diretamente na segurança eleitoral e compromete a democracia brasileira, afirmando com ênfase:

O voto impresso, no atual estágio alcançado pela democracia brasileira, interfere diretamente na segurança eleitoral, além de onerar desnecessariamente o Estado brasileiro e provocar retrocesso político, por compactuar com o distanciamento quanto a uma conquista democraticamente relevante no Brasil, consistente no sigilo absoluto do voto, especialmente considerando localidades nas quais ainda se percebe a tentativa de se exercer certa condução da vida e vontade dos eleitores.¹⁶⁵

¹⁶⁵ TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais**. p. 30.

CAPÍTULO 2 - O voto em Portugal

Pode-se dizer que o direito ao voto em Portugal consolidou-se apenas com a promulgação da Constituição da República Portuguesa em 1976 que rompeu com o regime autoritário (1933-1974) e fundou-se nos princípios democráticos de direito, fazendo surgir um novo sistema político no país, restaurando a legalidade democrática, reafirmando a democracia política (liberal, pluralista) e reabrindo o Parlamento.¹⁶⁶

Com a CRP/76, avultou-se a inserção do direito de sufrágio no contexto dos direitos, liberdades e garantias, formulando também, um conjunto de princípios gerais, expresso no artigo 113.º (Princípios gerais de direito eleitoral) e aplicável às eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local. Tudo isso, com fito principal de ordem política ligada à afirmação das regras da democracia representativa e à reação contra a desvalorização da expressão da vontade política do povo através do voto ocorrida durante o “Estado Novo”, e, em certos reveses da evolução política posterior a 25 de abril de 1974.¹⁶⁷

O artigo 2.º da CRP/76 instituiu, dentre outras coisas, que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular e no pluralismo de expressão, que visa o aprofundamento da democracia participativa.

Tão logo, o artigo 10.º, da CRP/76 determina que o povo exercerá o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição, enfatizando o papel dos partidos políticos para organização e para a expressão da vontade popular e da democracia política.

Importante observar que em Portugal, o fenómeno eleitoral encontra-se em numerosas normas do ordenamento jurídico português, sendo a Constituição o tronco donde emanam todos os seus ramos. Ele também pode ser percebido em normas do Direito internacional aplicáveis diretamente por força do princípio da recepção automática (artigo 8.º da CRP/76).¹⁶⁸

Para melhor exemplificar, podemos citar as várias leis eleitorais que regem as diferentes eleições em Portugal, são elas: o Decreto-Lei n.º 319-A/76 que regulamenta as eleições do Presidente da República, a Lei n.º 14/79 que regulamenta as eleições para a Assembleia da República, o Decreto-Lei n.º 267/80 que regulamenta as eleições para a assembleia regional

¹⁶⁶ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: O Sistema Constitucional Português. p. 158.

¹⁶⁷ *Idem* - **Direito Eleitoral**. p. 62.

¹⁶⁸ *Ibidem*. p. 25.

dos Açores, o Decreto-Lei n.º 701-B/76 que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, bem como a Lei n.º 13/99 que regulamenta o recenseamento eleitoral dos portugueses.

Por isso, ao contrário do que acontece no Brasil, faltam aos portugueses uma construção sistemática do Direito Eleitoral, pois em obras gerais de Direito Constitucional o que se encontram, com maior ou menor desenvolvimento, são referências esparsas.¹⁶⁹

Quanto às normas de direito internacional, Portugal adotou o sufrágio universal, igual, livre e secreto como forma de designação das autoridades públicas (artigo 10.º da CRP), bem como o princípio da eleição periódica, corroborando com as previsões contidas no artigo 21.º, n.º 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 25.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Dito isso, observa-se que o voto é parte essencial do exercício democrático, e por isso, pretendemos neste capítulo, demonstrar como se dá a prática democrática em Portugal, através da análise do seu sistema de votação, tomando por base, principalmente, as leis que regulamentam as eleições do Presidente da República (Decreto-lei n.º 319-A/76, as eleições da Assembleia da República (Lei n.º 14/79) e as eleições dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 01/2001).

2.1. Da evolução história do voto em Portugal: um breve resumo

A priori, é possível dividir a história do voto em Portugal em dois momentos distintos: o primeiro, com as Constituições de 1822, 1826, 1838 e 1911, marcado por um governo representativo liberal; o segundo, a fase atual, de democracia representativa, com a Constituição de 1976. Na fase liberal, o voto tinha como principais características: o sufrágio restrito (predominantemente censitário na Monarquia e censitário e capacitário na República) e a exclusão das mulheres do processo, por exemplo.¹⁷⁰

A primeira lei eleitoral portuguesa, datada de 11 de janeiro de 1822, consagrou o direito de sufrágio tendencialmente universal, em oposição a proposta de José Antônio Guerreiro que considerava limitar o direito de voto aos cidadãos com títulos jurídicos ligados à proposição dos

¹⁶⁹ MIRANDA, Jorge - **Direito Eleitoral**. p. 18.

¹⁷⁰ *Idem* – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 38.

bens. Sobre tal proposta Fernandes Tomás se posicionou: “O Congresso privando os trabalhadores de votarem nas eleições, irá pôr a nação portuguesa em pior estado do que estava antes de se estabelecerem eleições diretas; por este modo, qualquer cidadão português não gozará do direito mais precioso que o homem pode ter na sociedade que é o de escolher aquele que o há-de representar. Se se admite o rico a votar, porque há-de ser excluído o que não tem nada?”¹⁷¹

Ressalta-se que na Constituição de 1822 o sufrágio era restrito nem tanto por fatores de ordem financeira, mas por preocupações de independência intelectual dos cidadãos. Admitia-se, pois, que aqueles que tivessem menos de 17 anos quando da publicação da Constituição, e que chegando à idade de 25 anos completos, não soubessem ler e escrever, não teriam o direito de votar nas eleições (art. 33.º, VI).¹⁷²

Ademais, em 22 de abril de 1822, na primeira instituição parlamentar portuguesa, onde se discutiu o artigo da Constituição relativo às eleições dos Deputados, foi apresentada pelo Deputado Borges de Barros uma proposta para que se concedesse o direito de voto às mulheres com seis filhos legítimos, pois, segundo ele, não se devia negar às mães “o direito de votar naqueles que devem representar à Nação”, já que ninguém dá mais ao país do que “quem lhe dá os seus cidadãos”. Porém, tal proposta não foi admitida à discussão pelo Parlamento, contrariando o que tinha sido defendido pelo Deputado Borges Carneiro: “Trata-se do exercício de um direito político e deles são as mulheres incapazes. Elas não têm voz nas sociedades políticas: *mulier in ecclesia taceat*, diz o Apóstolo.”¹⁷³

Quase um século depois, o Código Eleitoral de 1911, artigo 1.º, determinou o direito de voto a “todos os portugueses maiores de vinte e um anos, à data de 1 de maio do ano corrente (1911), residentes em território nacionais, compreendidos em qualquer das seguintes categorias: 1.º Os que souberem ler e escrever; 2.º Os que forem chefes de família (...)”. A redação de tal artigo deixou brecha para que a primeira mulher portuguesa pudesse votar. Após ter rejeitado pela Comissão de Recenseamento e pelo Ministério do Interior o seu requerimento de ser incluída nos cadernos eleitorais, Carolina Beatriz Ângelo recorreu ao tribunal português e obteve sentença favorável para recensear-se e votar. Com formação superior e *status* de chefe de família em razão da sua viuvez, Carolina Beatriz Ângelo reunia as condições necessárias

¹⁷¹ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 118.

¹⁷² MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. p. 64.

¹⁷³ PORTUGAL. Assembleia da República. **Voto das mulheres**. [Em linha]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/voto-mulheres.aspx>

para exercer o direito de voto, uma vez que a lei não especificava que apenas os cidadãos do sexo masculino tinham capacidade eleitoral.¹⁷⁴

No entanto, o Código Eleitoral de 1913 cuidou de especificar e restringir o direito de voto apenas aos cidadãos portugueses do sexo masculino, *in verbis*:

Art. 1.º São eleitores de cargos legislativos os cidadãos portugueses do sexo masculino maiores de 21 anos ou que completem essa idade até ao termo das operações de recenseamento, que estejam no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, saibam ler e escrever português, e residam no território da República Portuguesa.¹⁷⁵

Superada a fase da Primeira República, foi no ano de 1931 que se concedeu, pela primeira vez, o direito do voto às mulheres através do Decreto n.º 19/694, de 05 de maio, senão vejamos os seguintes artigos:

Artigo 1.º Os vogais das juntas de freguesia são eleitos pelos cidadãos portugueses de um e de outro sexo, com responsabilidade de chefes de família, domiciliados na freguesia há mais de seis meses.

§ 1.º Têm responsabilidade de chefes de família para os efeitos do corpo deste artigo: (...) 2.º As mulheres portuguesas, viúvas, divorciadas ou judicialmente separadas de pessoas e bens com família própria e as casadas cujos maridos estejam ausentes nas colónias o no estrangeiro, umas e outras se não estiverem abrangidas na última parte do número anterior. (...)

Art. 2.º Os vogais das câmaras municipais são eleitos na proporção a estabelecer no Código Eleitoral: (...) 5.º Pelos cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores de vinte e um anos, com curso secundário ou superior comprovado pelo diploma respectivo, domiciliados no concelho há mais de seis meses.

Cinco anos antes disso, com a Revolução de 28 de maio de 1926, teve instaurada em Portugal a Ditadura Militar e promulgada no ano 1933 uma Carta Constitucional autoritária, determinando assim, a ordem política intitulada de Estado Novo. Tal período foi marcado fortemente pela centralização do poder político, combate a massificação política, opressão social e censura.

A participação política dos cidadãos se restringia a uma parcela mínima da sociedade, como por exemplo, aos funcionários do estado e industriais. O Governo não tinha interesse na participação política do povo em geral: “As estratégias de governação no Estado Novo eram baseadas, portanto, em processos de desmobilização das massas, ou como dizia Salazar “de atrofiar as almas”.¹⁷⁶

¹⁷⁴ PORTUGAL. Assembleia da República. **Carolina Beatriz Ângelo a primeira mulher a votar em Portugal (1911)**. [Em linha]. Disponível em <https://app.parlamento.pt/COMUNICAR/Artigo.aspx?ID=493>

¹⁷⁵ PORTUGAL. **Código Eleitoral de 1913**. [Em linha]. Disponível em <https://app.parlamento.pt/upload/Comunicar/Anexos/2015/N10/codigoeleitoral1913.pdf>

¹⁷⁶ FREIRE, André – **O Sistema Político Português Séculos XIX-XXI**. p. 129.

Ainda nesse período, existia a preponderância da família sobre o indivíduo, e o direito de voto atribuído ao chefe de família:

Na base do novo regime não está, nem existe, o indivíduo, mas sim a família dentro da qual este vive. O “direito” de voto não é atribuído ao cidadão enquanto tal, mas ao cidadão enquanto chefe de família, sendo neste sentido, permitido também o voto feminino.¹⁷⁷

Ademais, relembra Gomes Canotilho, que na Constituição autoritária de 1933, alguns dos direitos mais significativos estavam submetidos ao regime que viesse a ser estabelecido por “leis especiais”. Ou seja, os direitos fundamentais moviam-se no âmbito da lei, ao invés da lei se mover no âmbito dos direitos fundamentais; a constitucionalidade dos direitos degradava-se em legalidade, ficando o cidadão submetido à discricionariedade limitadora do legislador.¹⁷⁸

O Direito eleitoral democrático dos portugueses remonta à legislação para a eleição da Assembleia Constituinte de 1974. Com a promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976 se consagraram princípios fundamentais à participação política dos cidadãos portugueses. Apenas nessa época que finalmente se alcança o sufrágio universal para ambos os sexos, a partir de 18 anos, independentemente de renda e de se saber ler e escrever.¹⁷⁹

É sobre o exercício do voto em Portugal, precipuamente nos moldes da Constituição de 1976, da Lei Eleitoral da Assembleia da República, da Lei Eleitoral do Presidente da República, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais e da Lei do Recenseamento Eleitoral, que nos ateremos a falar nos próximos tópicos.

2.2. Do recenseamento eleitoral

O recenseamento eleitoral é o ato de inscrever nos respectivos cadernos eleitorais, os cidadãos portugueses que tenham completado 17 anos, de modo a habilitá-los a votar nas eleições portuguesas quando da implementação dos 18 anos. Dessa forma, pode-se dizer que o recenseamento é condição imprescindível ao exercício do voto.

¹⁷⁷ LOFF *apud* FREIRE, André – **O Sistema Político Português Séculos XIX-XXI**. p. 131

¹⁷⁸ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 182.

¹⁷⁹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 43.

Noutras palavras, o recenseamento eleitoral é a estrutura material que dá corpo ao direito de sufrágio, constituída por verbetes de inscrição, cartões de eleitor, cadernos de recenseamento, ficheiros (manuais e informáticos) das inscrições etc.¹⁸⁰

A Lei n.º 13/99 de 22 de março (alterada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2021, de 4 de junho) estabelece o regime jurídico do recenseamento eleitoral em Portugal. Segundo ela, reproduzindo o texto do artigo 113.º, n.º 2 da Constituição de 1976, o recenseamento possui como características, a oficiosidade, a obrigatoriedade, a permanência e a unicidade, via de regra, *in verbis*:

Artigo 1.º Regra geral. O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal e referendos, sem prejuízo do disposto nos n.º 4 e 5 do artigo 15.º e no n.º 2 do art. 121.º da Constituição da República Portuguesa.

O doutrinador Jorge Miranda explica cada uma dessas características. Segundo ele, a *oficiosidade* significa que compete às entidades e aos serviços do Estado e das autarquias locais proceder a inscrição do eleitor no recenseamento e mantê-lo permanente e actual, independentemente da sua iniciativa; a *obrigatoriedade*, por sua vez, constitui o dever que os eleitores têm de promover a sua inscrição, de verificar se estão inscritos, e, em caso de erro ou omissão, requerer a respectiva correção; a *permanência* significa que a inscrição no recenseamento tem efeitos por tempo indefinido, só podendo ser cancelada nos termos previstos na lei; por fim, a *unicidade* significa que a mesma inscrição serve para todos os atos eleitorais e referendários.¹⁸¹

A inscrição no recenseamento eleitoral se dá de forma automática para todos os cidadãos nacionais e que tenham completado 17 anos (art. 3.º, n.º 2). No entanto, para os cidadãos com idade de apenas 17 anos, a inscrição não passa de provisória (art. 35.º), uma vez que, somente podem votar os que tenham completado 18 anos até o dia da eleição (art. 49, n.º 1 da CRP/76). Assim sendo, conforme enfatiza Miguel Galvão Teles, “O recenseamento não constitui o eleitor na capacidade eleitoral. Declara-a, certifica-a; e declarando-a, fá-la atendível.”¹⁸²

No entanto, o recenseamento é condição necessária do exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva, bem como, condição suficiente do exercício da capacidade eleitoral ativa, pois ele implica a presunção de capacidade (cf. art. 2.º, n.º 2 da Lei 13/99). “E pode sê-lo igualmente

¹⁸⁰ PORTUGAL. **Lei do Recenseamento Eleitoral actualizada e anotada**. [Em linha]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_livro_re2002_anotada.pdf p. 28.

¹⁸¹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 155-156.

¹⁸² TELES *apud* MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia**. p. 145.

de capacidade eleitoral passiva, quando a lei não imponha a inscrição na circunscrição ou no círculo da candidatura.”¹⁸³

Ademais, colocando-se em contraponto à regra que determina a obrigatoriedade do recenseamento aos nacionais residentes no território nacional, artigo 4.º da Lei 13/99, enuncia que o recenseamento é voluntário para os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro; para os cidadãos da União Europeia, não nacionais no Estado Português, residentes em Portugal; para os cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa, residentes em Portugal; para outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal.

Esse regramento destina-se, respectivamente, a permitir a existência de cadernos eleitorais próprios de determinados cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, nesse caso o princípio constitucional da unicidade do recenseamento eleitoral é excepcionado (art. 6.º).¹⁸⁴

Sobre os pressupostos da unicidade do recenseamento, valem os ensinamentos dos professores Gomes Canotilho e Vital Moreira:

Em termos práticos, o princípio da unidade pressupõe que: a) a capacidade eleitoral activa e a ligação entre o cidadão e a unidade de recenseamento sejam idênticas em todas as eleições; b) a unidade de recenseamento, em território nacional, não pode ser superior à freguesia, pois ele deve servir também para eleger os respectivos órgãos; c) a freguesia de residência é o elemento de ligação entre o cidadão e a unidade de recenseamento.¹⁸⁵

Ainda, como decorrência do princípio da unicidade, o artigo 7.º do Lei do Recenseamento Eleitoral determina que ninguém pode estar inscrito mais do que uma vez no recenseamento.

Quanto ao local da inscrição no recenseamento, os eleitores portugueses devem inscrever “nos locais de funcionamento da entidade recenseadora correspondente à residência indicada no bilhete de identidade, ou, no caso dos cidadãos previstos no art. 4.º, nos locais de funcionamento da entidade recenseadora correspondente ao domicílio indicado no título de residência emitido pela entidade competente”, nos termos do art. 9.º da Lei do Recenseamento Eleitoral.

A redação desse dispositivo é rígida ao impor que os eleitores devem estar inscritos de acordo com a sua residência, ou seja, de acordo com o local de sua morada. Por isso, a inscrição no recenseamento não pode ser transferida para área diferente da freguesia correspondente à

¹⁸³ MIRANDA, Jorge. Os princípios constitucionais gerais do direito eleitoral português. In: COSTA, Daniel Gomes da et al. (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. p. 15.

¹⁸⁴ PORTUGAL. **Lei do Recenseamento Eleitoral actualizada e anotada**. [Em linha]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_livro_re2002_anotada.pdf p. 27.

¹⁸⁵ CANOTILHO e MOREIRA *apud* **Lei do Recenseamento Eleitoral actualizada e anotada**. [Em linha]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_livro_re2002_anotada.pdf p. 35.

morada que consta do documento de identificação. Apenas com a atualização do cartão de cidadão é que se opera a transferência automática da inscrição do recenseamento. Vale relembrar que, conforme visto no capítulo anterior (vide 1.2.4. *Domicílio eleitoral*), no Brasil o conceito de domicílio eleitoral é mais flexível, identificando-se tanto com o local da residência do eleitor, quanto com o local em que ele tem vínculos políticos e sociais.

No entanto, excetua-se à regra do art. 9.º quando a morada dos eleitores no estrangeiro não permita a identificação unívoca da comissão recenseadora respetiva, estes serão inscritos na circunscrição de recenseamento da representação diplomática portuguesa da capital do país onde residem ou com jurisdição sobre o país onde residem (art. 27.º, n.º 3).

Outrossim, a lei portuguesa n.º 13/99 delimita que no território nacional a circunscrição de recenseamento corresponde à freguesia; e no estrangeiro, a depender do caso, o distrito consular, o país de residência, se nele apenas existir embaixada, ou a área de jurisdição eleitoral dos postos consulares de carreira (art. 8.º).

Expostas as disposições gerais constantes na Lei do Recenseamento Eleitoral, ainda vale frisar que o recenseamento eleitoral desempenha função importante de segurança jurídica e de proteção da confiança, pois cada eleitor recenseado tem a garantia de votar, e, sendo o recenseamento permanente, a garantia de votar em qualquer das eleições. Ademais, desempenha a função de transparência política, pois a autenticidade do recenseamento é a condição básica de formação da vontade popular e da autenticidade do sistema democrático.¹⁸⁶

2.3. Da capacidade eleitoral ativa

A Constituição da República Portuguesa determina como regra geral que o direito de sufrágio é universal e igualitário (art. 10.º, n.º 1), estendido a todos os cidadãos portugueses maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral (art. 49, n.º 1), conforme veremos adiante.

No entanto, como em Portugal as diferentes eleições são regulamentadas por leis próprias, a capacidade eleitoral ativa pode variar conforme o ato eleitoral ao qual os portugueses são chamados a votar.

¹⁸⁶ MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. p. 134.

No caso das eleições autárquicas, estão aptos a votar apenas os eleitores recenseados na área da sua respectiva autarquia, conforme previsto no artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 01/2001.

Já a Lei Eleitoral do Presidente da República considera como eleitores os portugueses recenseados no território nacional (artigo 1.º da LRP).

Por sua vez, a Lei Eleitoral para Assembleia da República reproduz a previsão constitucional, determinando o seguinte no artigo 1.º: “Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos.”

Ademais, as leis eleitorais que regulamentam tanto as eleições do Presidente da República quanto as eleições da Assembleia da República, consideram que os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem a capacidade eleitoral activa.¹⁸⁷

Além disso, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro podem votar nas eleições para Presidência da República, desde que possuam laços de efetiva ligação à comunidade nacional (art. 121.º, n.º 2 da CRP).

Importante comentar que foi a partir da revisão constitucional ocorrida em 1997 que se passou a considerar como eleitores do Presidente da República, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, desde que inscritos no recenseamento eleitoral para a eleição da Assembleia da República, ou seja, a vontade de participação em certas eleições foi alargada como condição necessária e suficiente de participação noutras eleições.¹⁸⁸

Por sua vez, a Lei Orgânica n.º 5/2005¹⁸⁹ permitiu que os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, em serviço ou em atividade de interesse público, fossem admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República, desde que titulares de órgãos da União Europeia e de organizações internacionais; diplomatas e outros funcionários e agentes em serviço em representação externas do Estado; funcionários e agentes das comunidades e da União Europeia e de organizações internacionais; professores de escolas portuguesas, como tal reconhecidas pelo Ministério da Educação; cooperantes, com estatuto como tal reconhecido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ademais, alargou-se esse direito aos cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que vivam com os cidadãos citados acima (art. 1.º - A).

¹⁸⁷ Cf. Artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 14/79 e Artigo 2.º, n.º 1 da Lei 319-A/76.

¹⁸⁸ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 125-126.

¹⁸⁹ A Lei Orgânica n.º 05/2005 refere-se a décima sétima alteração ao regime jurídico da eleição do Presidente da República e terceira alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral.

No entanto, ressalta-se que não é permitido aos portugueses residentes no estrangeiro votar nas eleições para os órgãos das regiões autónomas e das autarquias locais, bem como, nos referendos que umas e outras promovam, pois, em razão do seu carácter estritamente territorial, só têm direito de sufrágio os residentes nas respectivas circunscrições.¹⁹⁰

Ainda, levando-se em consideração esse carácter territorial para o exercício do voto, vale ressaltar que só podem votar nas eleições legislativas regionais dos Açores ou da Madeira, os eleitores inscritos no recenseamento do território da Região Autónoma dos Açores (art. 3.º do Decreto-Lei n.º 267/80) ou do território da Região Autónoma da Madeira (art. 3.º da Lei Orgânica n.º 1/2006).

Por fim, importante dizer que “a capacidade eleitoral ativa é atribuída, em plena igualdade, a cidadãos portugueses, quer essa cidadania seja originária ou não, não estando prevista na CRP ou na lei eleitoral qualquer restrição com fundamento no tempo da aquisição da cidadania portuguesa”.¹⁹¹

2.3.1. Da capacidade eleitoral ativa dos cidadãos de outros Estados

Como regra, os direitos políticos costumam estar reservados aos cidadãos de seus respectivos Estados. Seguindo essa toada, o art. 15.º da CRP/1976 dispõe sobre os direitos e deveres dos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus que residam em Portugal, e determina, como regra geral, que eles não possuem direitos políticos, mas reconhece que podem ter direito de voto - desde que em condições de reciprocidade - os cidadãos dos países de língua portuguesa em todas as eleições (n.º 3); os cidadãos de outros países nas eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais (n.º 4); os cidadãos dos Estados membros da União Europeia nas eleições para o Parlamento Europeu (n.º 5) e para os órgãos das autarquias locais (n.º 4).

Daí infere-se a condição imprescindível de reciprocidade entre Estados para efetivação do permissivo constitucional.

Por isso, tendo em vista o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre Brasil e Portugal, no dia 22 de abril de 2000, onde se estabeleceu a igualdade de direitos políticos entre os dois países (em Portugal, ratificado pela Resolução n.º 83/2000; e no Brasil,

¹⁹⁰ COSTA *apud* MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 125.

¹⁹¹ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/leارانotada2015-cne-web.pdf> p. 25.

através do Decreto n.º 3.927 de 2001), os brasileiros passaram a ter capacidade eleitoral ativa em todas as eleições portuguesas, desde que, possuindo o estatuto de igualdade de direitos políticos, tenham obtido voluntariamente o cartão de cidadão português, de modo a serem automaticamente inscritos na BDRE, na circunscrição eleitoral correspondente à morada declarada, conforme art. 9.º, n.º 5, da Lei n.º 47/2018 que alterou a Lei n.º 13/99.

Também, em 2019, Portugal e o Reino Unido aprovaram um Acordo sobre a Participação em eleições locais de nacionais de cada um dos Estados residentes no território do outro. Em Portugal, para os nacionais do Reino Unido adquirirem o direito de voto nas eleições locais, é necessário reunir os seguintes requisitos: a) possuir uma autorização de residência válida; b) ter residência legal na República Portuguesa há mais de três anos; e c) estar recenseado nos cadernos eleitorais portugueses, tendo para o efeito promovido a sua inscrição na freguesia da área da residência constante da autorização de residência (art. 4.º, n.º 2 da Resolução da Assembleia da República n.º 158/2019).

Ademais, foi reconhecida a capacidade eleitoral ativa para votar nas eleições dos órgãos das autarquias locais aos cidadãos dos seguintes países, segundo Declaração n.º 29/2021 do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Administração Interna: a) Estados-Membros da União Europeia; b) Brasil e Cabo Verde; c) Argentina, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido, Uruguai e Venezuela.

2.3.2. Da incapacidade eleitoral ativa

Pode-se dizer que as incapacidades eleitorais ativas se referem à inaptidão de um cidadão para o exercício do voto. Conforme já citado, a Constituição Portuguesa de 1976 determina no seu art. 49.º quem tem direito de sufrágio, ressalvando as incapacidades previstas na lei geral.

Tanto a Lei Eleitoral do Presidente da República, quanto as Leis Eleitorais para a Assembleia da República e dos Órgãos das Autarquias Locais elencavam as seguintes hipóteses de incapacidade eleitoral ativa, *in verbis*:

- a) Os interditos por sentença com trânsito em julgado;
- b) Os notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos;
- c) Os que estejam privados dos direitos políticos, por decisão transitada em julgado.

As incapacidades eleitorais decorrentes das alíneas *a)* e *b)* diziam respeito aos cidadãos que não podiam manifestar uma escolha eleitoral minimamente consciente. Tais situações deviam ser comprovadas através de sentença judicial de interdição com trânsito em julgado; ou, no caso de não haver interdição judicial, através da comprovação do internamento em estabelecimento psiquiátrico ou de declaração de uma junta médica integrada por dois médicos.¹⁹²

Importante aludir que o disposto na alínea *a)* foi revogada pela recente Lei Orgânica n.º 3/2018¹⁹³ nos artigos das leis referidas acima.

Ademais, o Acórdão n.º 748/93¹⁹⁴ declarou a inconstitucionalidade da alínea *c)* do artigo 3.º da LERP, da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 2.º da LEAR e da alínea *c)* do artigo 3.º da LEOAL, tendo em vista a afronta direta ao disposto no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição de 1976 que proíbe a perda automática dos direitos políticos em razão de uma condenação penal, senão vejamos:

Artigo 30.º (Limites das penas e das medidas de segurança)

(...)

4. Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos.

(...)

Doutra banda, o artigo 246.º do Código Penal Português, no título que trata dos “crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal”, determina a possibilidade de ser considerado incapaz de votar nas eleições portuguesas quem for condenado pelos crimes de discriminação

¹⁹² PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf>

¹⁹³ Lei Orgânica n.º 3/2018 que procedeu “à décima sexta alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, à vigésima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, à oitava alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, à terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local, e revoga o Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, que estabelece a organização do processo eleitoral no estrangeiro”.

¹⁹⁴ Acórdão que “Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes da alínea *c)* do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 319-A/86, de 3 de Maio (Lei Eleitoral do Presidente da República), da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), da alínea *c)* do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto (Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional dos Açores), e da alínea *c)* do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), na parte em que estabelecem a incapacidade eleitoral activa dos definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso (ou por crime doloso infamante) enquanto não hajam expiado a respectiva pena, e da norma constante do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral) - informações relativas a interditos e condenados -, por violação do artigo 30º, número 4, da Constituição (proc. 109/93)”.

racial, religiosa ou sexual e crimes de tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, *in verbis*:

Artigo 246.º (Incapacidades)

Quem for condenado por crime previsto nos artigos 240.º e 243.º a 245.º pode, atenta a concreta gravidade do facto e a sua projecção na idoneidade cívica do agente, ser incapacitado para eleger o Presidente da República, os deputados à Assembleia da República, os deputados ao Parlamento Europeu, os deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e os titulares dos órgãos das autarquias locais, para ser eleito como tal ou para ser jurado, por período de dois a dez anos.

No mesmo sentido, o art. 346.º, na secção referente aos crimes eleitorais, determina como pena acessória a possibilidade de ser incapacitado para eleger o Presidente da República, os membros da assembleia legislativa ou das autarquias locais, quem for condenado por crime contra a segurança do Estado, também pelo período de 2 a 10 anos.

Ou seja, via de regra, a decisão penal transitada em julgado, por si só, não retira os direitos políticos de um cidadão. Porém, poderá retirá-los no caso de trânsito em julgado de sentença que decreta a perda da capacidade eleitoral ativa em razão de crime contra a segurança do Estado, concreta gravidade do fato e sua projecção na idoneidade cívica do agente.¹⁹⁵

É de referir que, consoante já abordado no capítulo anterior (*vide* 1.6. *O voto dos presos provisórios e dos adolescentes em unidades de internação*), diferentemente ocorre no Brasil, pois a condenação criminal transitada em julgado suspende automaticamente os direitos políticos do condenado, independentemente do crime cometido.

2.4. Quando os portugueses são chamados a votar

Em Portugal existem cinco tipos de atos eleitorais realizados: eleições para a Assembleia da República (arts. 148.º e segs., da CRP), eleições presidenciais (arts. 121.º e segs., da CRP), eleições autárquicas (art. 231.º, n.º 2, da CRP), eleições para o Parlamento Europeu (art. 133.º, alínea b, da CRP) e eleições legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira (art. 232.º, da CRP).

Também de forma extraordinária, os portugueses são chamados a votar nos referendos apresentados, seja no âmbito nacional, local ou regional (art. 115.º).

¹⁹⁵ OLIVEIRA, Cristina Rego; CUNHA, Stella Furlanetto Mattos – **A perda do direito de sufrágio ativo como efeito da condenação penal**: uma abordagem comparativa entre Brasil e Portugal. p. 197.

As eleições presidenciais e as eleições para o Parlamento Europeu acontecem no final de cada mandato, de cinco em cinco anos. As eleições autárquicas, as eleições para a Assembleia da República ou para a Assembleia Legislativa das Regiões Autónomas ocorrem no final de cada mandato, de quatro em quatro anos.

Entretanto, vimos no tópico anterior que, a capacidade eleitoral ativa sofre variação de acordo com o ato que os cidadãos portugueses são chamados a votar, em razão do local em que estão recenseados, como por exemplo, no referendo nacional só podem ser chamados a se pronunciar os cidadãos eleitores recenseados no território nacional.

2.5. Do voto facultativo

“O sufrágio universal na democracia não deve ser obtido pela obediência, mas o seu princípio deve ser compreendido como funcionalidade de políticas públicas.”

Hannah Arendt, em *A mentira na política*.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, em Portugal o voto é considerado um dever cívico e por isso facultativo (art. 49.º, n.º 2 da CRP). A obrigatoriedade consiste apenas no recenseamento eleitoral, que é automático com a implementação dos 17 anos de idade, conforme já visto.

A expressão “dever cívico”, como bem lembra Jorge Miranda, aparece também no art. 41.º n.º 2, sobre liberdade religiosa, contrapondo-se à noção de obrigatoriedade.¹⁹⁶

Para Gomes Canotilho, o voto facultativo é condição essencial à liberdade do eleitor. Segundo ele, o princípio da liberdade do voto significa garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades públicas ou entidades privadas. Argumenta ainda, que do princípio da liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do *voto obrigatório*. Para ele, a liberdade de voto deve abranger então, *a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar*.¹⁹⁷

¹⁹⁶ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. p. 106.

¹⁹⁷ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 303.

No entanto, uma das consequências do voto facultativo em Portugal, diz respeito aos baixos índices de participação dos portugueses nas eleições, segundo sondagens, os portugueses têm votado cada vez menos:

Portugal oferece um dos principais exemplos de crescimento substancial nas taxas de abstenção desde a transição para a democracia. Em 1975, nas eleições para Assembleia Constituinte, votaram 91,7% dos eleitores recenseados. Quatro décadas mais tarde, nas eleições para a Assembleia da República de 2015, a taxa de participação saldou-se em 55,8% dos recenseados. Invertendo os termos, entre 1975 e 2015, a taxa oficial de abstenção galopou de 8,3% para 44,2%, ou cerca de nove pontos percentuais por década.

¹⁹⁸

Dados mais recentes apontam que nas eleições para a Assembleia da República de 2019, a taxa total de abstenção eleitoral foi de 51,4%.¹⁹⁹ Já nas eleições para a Presidência da República em 2021, a taxa total de abstenção chegou a 60,8%.²⁰⁰

2.5.1. Da possibilidade do voto branco e nulo em Portugal

O voto em branco no sistema de votação português é aquele cujo boletim de voto não contenha qualquer marca ou sinal e está previsto no artigo 88.º da LEPR, no artigo 98.º da LEAR e artigo 132.º LEOAL.

Já o voto nulo é, nos termos dos artigos supracitados, aquele cujo boletim tenha sido assinalado em mais de um quadrado; em que haja dúvidas sobre qual o quadrado foi assinalado; em que tenha sido assinalado o quadrado correspondente a uma candidatura que tenha sido rejeitada ou desistido das eleições; em que tenha sido feito qualquer corte, desenho ou rasura; ou que tenha sido escrita qualquer palavra.

Ademais, esses votos por não serem validamente expressos, não têm influência no apuramento do número de votos obtidos por cada candidatura e na sua conversão em mandatos, conforme enuncia o art. 126.º, n.º 1 da CRP/76, *in verbis*: “Será eleito Presidente da República

¹⁹⁸CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal**: diagnósticos e hipóteses de reforma. p. 15.

¹⁹⁹ PORTUGAL. **Base de dados Portugal contemporâneo**. [Em linha]. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208>

²⁰⁰ PORTUGAL. **Base de dados Portugal contemporâneo**. [Em linha]. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Presid%C3%Aancia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2207>

o candidato que obtiver mais da metade dos votos validamente expressos, não se considerando como tal os votos em branco.”

Contudo, em sentido amplo, os votos em branco podem ser considerados como votos válidos na medida em que, em termos de consideração final, exprimem claramente a intenção do eleitor e fazem parte dos resultados oficiais das eleições. Com efeito, os votos em branco e os votos nulos são apurados e registrados separadamente, e representam, no seu conjunto, o número total de votantes.²⁰¹

Por fim, vale dizer que os votos nulos podem resultar de deficiências do modo de votar dos eleitores, ou, em algumas situações, pode traduzir uma manifestação de protestos. Os votos em branco, por sua vez, podem representar uma não identificação do eleitor com nenhuma das candidaturas ou uma não confiança em nenhum dos candidatos.²⁰²

2.6. Do voto antecipado

Como exceção à regra de que o voto deve ser exercido presencialmente (art. 79.º, n.º 3 da LEAR, art. 70.º, n.º 1 da LEPR e art. 101.º da LEOAL) podemos citar o voto antecipado dos cidadãos de certas categorias e de cidadãos em situações especiais que não podem no dia da eleição se deslocar à seção de votação na qual estão recenseados.²⁰³

O voto antecipado é uma das modalidades de voto que se realiza alguns dias antes da eleição, nas circunscrições recenseadoras, no local onde o eleitor encontra-se internado ou preso, ou nas representações diplomáticas e consulares do Estado português.²⁰⁴

Importante ressaltar que a Comissão Nacional de Eleições considera que a votação antecipada serve como “reforço aos mecanismos de participação democrática e que é de interesse público que seja facilitado o exercício do direito de voto”, tendo sempre em vista o respeito pelos princípios constitucionais e legais.²⁰⁵

²⁰¹ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. p. 190. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf>

²⁰² MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. p. 247.

²⁰³ *Ibidem*. p. 239.

²⁰⁴ CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal: diagnósticos e hipóteses de reforma**. p. 56.

²⁰⁵ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. p. 163. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf>

Foi com a promulgação da Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de novembro (posteriormente alterada pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto) que o regime jurídico das eleições do Presidente da República, da Assembleia da República, dos órgãos das autarquias locais, do Parlamento Europeu e dos referendos nacional e local foi alterado, designadamente alargando e uniformizando o regime do exercício do voto antecipado.

Com ela, o legislador português buscou harmonizar o regime do voto antecipado, assim como, abranger o maior número de cidadãos eleitores que possam exercer o direito do voto. Porém, sua intenção não foi a de contemplar nessa possibilidade os cidadãos que se encontram deslocados por motivos de férias ou de lazer.²⁰⁶

A partir de então, o art. 70.º-B da LEPR e o art. 79.º-B da LEAR passaram a determinar as seguintes hipóteses que permitem o eleitor votar antecipadamente, senão vejamos:

1 - Podem votar antecipadamente os eleitores que:

a) Por motivo de doença se encontrem internados ou previsivelmente venham a estar internados em estabelecimento hospitalar;

b) Se encontrem presos.

2 - Podem ainda votar antecipadamente os eleitores recenseados no território nacional:

a) Quando deslocados no estrangeiro, por inerência do exercício de funções públicas;

b) Quando deslocados no estrangeiro, por inerência do exercício de funções privadas;

c) Quando deslocados no estrangeiro em representação oficial de seleção nacional, organizada por federação desportiva dotada de estatuto de utilidade pública desportiva;

d) Enquanto estudantes, investigadores, docentes e bolsiros de investigação deslocados no estrangeiro em instituições de ensino superior, unidades de investigação ou equiparadas reconhecidas pelo ministério competente;

e) Doentes em tratamento no estrangeiro;

f) Que vivam ou que acompanhem os eleitores mencionados nas alíneas anteriores.

Já a Lei Eleitoral dos Órgãos e Autarquias Locais prevê, de modo diverso, quem pode votar antecipadamente nas eleições dos Órgãos e Autarquias Locais, segundo a redação do art. 117.º da referida lei, *in verbis*:

1. Podem votar antecipadamente:

a) Os militares, os agentes de forças e serviços de segurança interna e os bombeiros e agentes da protecção civil que no dia da realização da eleição estejam impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções no País ou no estrangeiro;

²⁰⁶ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. p. 160. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf>

b) Os membros integrantes de delegações oficiais do Estado que, por deslocação ao estrangeiro em representação do País, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição;

c) Os trabalhadores marítimos e aeronáuticos, bem como os ferroviários e os rodoviários de longo curso que por força da sua actividade profissional se encontrem presumivelmente deslocados no dia da realização da eleição;

d) Os membros que representem oficialmente selecções nacionais, organizadas por federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva, e se encontrem deslocados no estrangeiro, em competições desportivas, no dia da realização da eleição;

e) Os eleitores que por motivo de doença se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia de voto;

f) Os eleitores que se encontrem presos e não privados de direitos políticos;

g) Todos os eleitores não abrangidos pelas alíneas anteriores que, por força da representação de qualquer pessoa colectiva dos sectores público, privado ou cooperativo, das organizações representativas dos trabalhadores ou de organizações representativas das actividades económicas, e, ainda, outros eleitores que, por imperativo decorrente das suas funções profissionais, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição.

2. Podem ainda votar antecipadamente os estudantes de instituições de ensino inscritos em estabelecimentos situados em distrito, região autónoma ou ilha diferentes daqueles por onde se encontram inscritos no recenseamento eleitoral.

De forma resumida, podemos dizer que atualmente podem votar antecipadamente os presos, os doentes internados ou que previsivelmente venham a estar internados em estabelecimento hospitalar, os eleitores deslocados no estrangeiro, em razão do exercício de funções públicas ou privadas, os eleitores deslocados no estrangeiros representantes da seleção nacional, os investigadores, docentes, bolseiros e estudantes deslocados no estrangeiro em instituição de ensino superior ou similares, e os doentes que estejam em tratamento no estrangeiro.

Ademais, os requisitos necessários e o modo de exercício do direito de voto antecipado variam conforme o motivo alegado para se votar antecipadamente, é o que veremos a seguir.

2.6.1. O voto antecipado por doentes internados e por presos não privados dos direitos políticos

Os eleitores que se encontrem, por motivo de doença, internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar ou presos e não privados de direitos políticos, podem requerer, por meios eletrónicos ou por via postal, ao presidente da câmara do município em que são recenseados, até o vigésimo dia anterior ao da eleição, a documentação necessária ao exercício do direito de voto, devendo juntar documento comprovativo do impedimento

invocado, para os enfermos, documento passado pelo médico assistente e confirmado pela direção do hospital, e, para os presos, documento emitido pelo diretor do estabelecimento prisional (art. 79.º-D, n.º 1, da LEAR, art. 70.º-D, n.º 1 da LEPR e art. 119.º da LEOAL).

Conforme os n.º 5 e 6 dos referidos artigos, para se efetuar o exercício do voto por doentes internados ou presos, é necessário o deslocamento do presidente da câmara municipal ou do vereador do município devidamente credenciado, em cuja área se encontre situado o estabelecimento hospitalar ou prisional.

No que se refere ao voto dos doentes internados, um ponto importante a ser abordado é que, segundo a CNE, os lares para idosos não integram o conceito de estabelecimento hospitalar, razão pela qual os cidadãos doentes e residentes nesses lares não podem exercer o direito de votar antecipadamente.²⁰⁷

Outra questão que também vale ser ressaltada, é a possibilidade do exercício do voto antecipado pelos presos em regime de dias livres, conforme foi deliberado, por unanimidade, pela CNE, nos seguintes termos:

(...) A circunstância destes cidadãos se encontrarem submetidos a um regime mais favorável de detenção não deve contribuir para coartar a possibilidade destes exercerem os seus direitos políticos, designadamente o direito de sufrágio. Nesse sentido, afigura-se adequado que, prevalecendo quanto a eles tudo o que se dispõe sobre o direito e o exercício do voto pela generalidade dos cidadãos presos, se ultrapasse a impossibilidade física admitindo que se desloquem à CM da área em que se encontrem inscritos no recenseamento eleitoral durante o período em que ali votam antecipadamente os cidadãos a que se refere o art.º 79.º-B, exercendo o seu direito nessas condições."

2. Sublinhe-se que ao propor-se a aplicação por analogia do art.º 79.º-B (que dispõe sobre o modo de exercício do voto antecipado por motivos profissionais), afigura-se que nesta circunstância, o cidadão pode ser identificado através de cópia da ficha prisional e o documento a juntar que comprova suficientemente a existência do impedimento ao exercício do direito de voto no dia da eleição poderá ser um documento emitido pelo diretor do estabelecimento prisional, à semelhança, aliás, do previsto para o exercício do direito de voto antecipado ao abrigo do art.º 79.º-C." (CNE 214/XIV/2015).²⁰⁸

2.6.2. O voto antecipado por eleitores deslocados no estrangeiro

O voto antecipado por eleitores deslocados no estrangeiro pode ser exercido junto das representações diplomáticas, consulares ou nas delegações externas dos ministérios e instituições públicas portuguesas previamente definidas pelo Ministério dos Negócios

²⁰⁷ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/faq2/106/3>

²⁰⁸ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. [Em linha]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ata_214_cne_25082015.pdf

Estrangeiros, entre o 12.º e o 10.º dias anteriores à eleição, sendo a intervenção do presidente da câmara municipal da competência do funcionário diplomático designado para o efeito, a quem cabe remeter a correspondência eleitoral pela via mais expedita à junta de freguesia respectiva (n.º 1 do art. 79.º-E, da LEAR e n.º 1 do art. 70.º-E da LEPR).

No caso dos eleitores deslocados no estrangeiro por inerência do exercício de funções públicas, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, se reconhecer a impossibilidade da sua deslocação aos locais referidos anteriormente, designará um funcionário diplomático, que proceda à recolha da correspondência eleitoral, no período já citado (n.º 3 do art. 79-E da LEAR e n.º 3 do art. 70.º-E da LEPR).

Infere-se desse dispositivo que a manifestação de vontade de exercício antecipado do direito de voto não exige prévio requerimento dos eleitores, mas exprime-se pela presença do eleitor no local de votação e no prazo previsto na lei.²⁰⁹

Por fim, ressalta que as operações eleitorais previstas podem ser fiscalizadas pelas listas que nomeiam delegados até ao décimo sexto dia anterior ao da eleição.

2.6.3. O voto antecipado em mobilidade

Por sua vez, a Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto promoveu inúmeras alterações à Lei Eleitoral da Assembleia da República e à Lei Eleitoral do Presidente da República, de forma a introduzir a modalidade de “voto antecipado em mobilidade em território nacional” que permite qualquer cidadão eleitor recenseado em Portugal exercer o direito de voto nas eleições legislativas, presidenciais e para o Parlamento Europeu, sem necessidade de indicar qualquer motivo justificado.

Consta na redação do art. 70.º-A da LEAR e do art. 79.º-A da LEPR, *ipsis litteris*: “Podem votar antecipadamente em mobilidade todos os eleitores recenseados no território nacional que nele pretendam exercer o seu direito de voto.”

O voto em mobilidade é, pois, o voto antecipado em local escolhido pelo eleitor em qualquer município do continente ou das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.²¹⁰

²⁰⁹ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf> p. 165.

²¹⁰ PORTUGAL. **Comissão Nacional de Eleições**. Voto em mobilidade. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/faq2/106/3>

Os eleitores que pretendam votar antecipadamente em mobilidade, devem manifestar sua intenção, entre o décimo quarto e o décimo dias anteriores ao dia da eleição, por via postal ou por meio eletrônico, disponibilizado para esse efeito pela administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (art. 79.º-C, n.º 2, da LEAR e Art. 70.º-C, n.º 2 da LEPR).

Para exercer o direito do voto antecipado em mobilidade, o eleitor deve dirigir-se à mesa de voto por si escolhida, no sétimo dia anterior ao dia da eleição, identificar-se mediante apresentação do seu documento de identificação civil, indicando a sua freguesia de inscrição no recenseamento (art. art. 79.º-C, n.º 7, da LEAR e art. 70.º-C, n.º 7 da LEPR).

2.7. Como vota o eleitor português

Os eleitores portugueses exercem o direito de voto através de um boletim que tem forma retangular, com dimensões apropriadas para nele caber a indicação de todas as listas submetidas à votação ou as candidaturas admitidas, impresso em papel branco, liso e não transparente, denominados de “boletins de voto” (art. 95.º, n.º 1, da LEAR, art. 86.º, da LEPR e art. 90.º, da LEOAL).

Nos boletins de voto das eleições para Assembleia da República são impressas as denominações, as siglas e os símbolos dos partidos e das coligações proponentes de candidaturas, dispostos horizontalmente, uns abaixo dos outros, pela ordem resultante do sorteio efetuado no termo do prazo para apresentação de candidaturas (art. 95.º, n.º 2, da LEAR). Na linha que corresponde a cada partido ou coligação, figura um quadrado em branco, destinado a ser assinalado com a escolha do eleitor (art. 95.º, n.º 3, da LEAR).

Já o boletim de voto das eleições Autárquicas é organizado da seguinte maneira, *in verbis*:

ARTIGO 91.º Elementos integrantes

1. Em cada boletim de voto relativo ao círculo eleitoral respectivo consta o símbolo gráfico do órgão a eleger e são dispostos horizontalmente, em colunas verticais correspondentes, uns abaixo dos outros, pela ordem resultante do sorteio, os elementos identificativos das diversas candidaturas, conforme modelo anexo a esta lei.
2. São elementos identificativos as denominações, as siglas e os símbolos das entidades proponentes das candidaturas concorrentes, que reproduzem os constantes do registo existente no Tribunal Constitucional e no tribunal de primeira instância respetivo.

Como bem lembra Jorge Miranda, na eleição do Presidente da República, é necessário que se procedam com adaptações ao boletim de voto, em especial a exibição das fotografias dos candidatos (art. 86.º, da LEPR).²¹¹

Nas eleições para Assembleia da República e do Presidente da República é encargo do Estado, através do Ministério da Administração Interna, a impressão dos boletins de voto (art. 95.º, n.º 5, da LEAR e art. 86.º, n.º 5, da LEPR), que devem ser impressos em número igual ao dos eleitores inscritos na assembleia ou seção de voto mais 20%, e, remetidos em sobrescrito fechado e lacrado (art. 95.º, n.º 7, da LEAR e art. 86.º, n.º 5, da LEPR).

Já nas eleições autárquicas, é encargo das câmaras municipais a impressão dos boletins de voto e aquisição do material destinado ao ato eleitoral, devendo se escolher, preferencialmente as tipografias na área do município ou do distrito que a eleição será realizada (art. 93, n.º 3, da LEOAL).

No dia da eleição, os eleitores portugueses devem se apresentar perante a mesa de votos, indicar o seu número de inscrição no recenseamento e o seu nome, entregando o bilhete de identidade, se o tiver (art. 96.º, n.º 1, da LEAR, art. 87.º, n.º 1, da LEPR e art. 115.º, n.º 1, LEOAL).

Na falta do bilhete de identidade, a identificação do eleitor deverá ser feita por qualquer outro documento que contenha fotografia atual e que seja geralmente utilizado para identificação, ou através de dois cidadãos eleitores que atestem, sob compromisso de honra, a sua identidade, ou por reconhecimento unânime dos membros da mesa (art. 96.º, n.º 2, da LEAR, art. 87.º, n.º 2, da LEPR e art. 115.º, n.º 2, LEOAL).

Após o reconhecimento do eleitor, o presidente diz em voz alta o seu número de inscrição e o seu nome e, depois de verificada a inscrição, entrega-lhe o boletim de voto (art. 96.º, n.º 1, da LEAR, art. 87.º, n.º 3, da LEPR e art. 115.º, n.º 3, LEOAL).

Em seguida, o eleitor entra na câmara de voto situada na assembleia e, sozinho, marca uma cruz no quadrado respectivo da lista ou candidatura em que vota e dobra o boletim em quatro. Voltando à mesa, o eleitor entrega o boletim ao presidente, que o introduzirá na urna, enquanto os escrutinadores descarregam o voto, rubricando os cadernos eleitorais na coluna a isso

²¹¹ MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. p. 239.

destinada e na linha correspondente ao nome do eleitor (art. 96.º, n.º 5 e 6, da LEAR, art. 87.º, n.º 4, 5 e 6, da LEPR e art. 115.º, n.º 4 e 5, LEOAL).

Ademais, se, por inadvertência, o eleitor deteriorar o boletim, deve pedir outro ao presidente, devolvendo-lhe o primeiro. O presidente escreve no boletim devolvido a nota de inutilizado, rubrica-o e conserva-o, para *a posteriori* prestar contas ao juiz presidente do tribunal da comarca sobre os boletins de voto que recebeu (art. 96.º, n.º 8, da LEAR, art. 87.º, n.º 8, da LEPR e art. 115.º, n.º 7, LEOAL).

2.7.1. O voto dos cidadãos afetados por doença ou deficiência

*“Envolver as pessoas no processo de decisão é
cuidar da nossa democracia.”*

Miguel Pinto Luz²¹²

Importante ressaltar que, os eleitores afetados por doença ou deficiência física notórias têm resguardado pelo legislador o exercício do seu direito de voto nas eleições.

Verificando a mesa que o eleitor não pode votar sozinho, deve permitir que ele vote acompanhado por outra pessoa por si escolhida, de modo a garantir a fidelidade de expressão do seu voto e ficando obrigado a sigilo absoluto (art. 97.º, n.º 1, da LEAR, art. 74.º, n.º 1, da LEPR e art. 116.º, n.º 1, LEOAL).

Se a mesa tiver dúvidas sobre a notoriedade da doença ou deficiência física, poderá exigir um atestado comprovativo da impossibilidade de o eleitor votar sozinho, emitido por profissional médico que exerça poderes de autoridade sanitária na área do município, para esse efeito, os centros de saúde devem estar abertos nos dias de eleições (art. 97.º, n.º 2 e 3, da LEAR, art. 74.º, n.º 2 e 3, da LEPR e art. 116.º, n.º 2, LEOAL).

Vale dizer que os referidos artigos correspondem uma exceção ao princípio da personalidade do voto, tendo em vista que permite ao eleitor afetado escolher outra pessoa que pratique por ele os atos da votação.²¹³

²¹² CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal: diagnósticos e hipóteses de reforma**. p. 11.

²¹³ PORTUGAL. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada**. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/learnotada2015-cne-web.pdf> p. 188.

Contudo, os eleitores portadores de deficiência visual podem, se assim o entenderem, requerer à mesa a disponibilização de matriz de braile que lhes permita, sozinhos, praticar os atos da votação.

2.7.2. O voto postal dos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições da Assembleia da República

Aos eleitores residentes no estrangeiro é facultado o exercício do voto de forma presencial ou pela via postal, de acordo com o que optem junto da respectiva comissão recenseadora no estrangeiro até a data da marcação de cada ato eleitoral (art. 79.º-F, n.º 1, da Lei 14/79).

No caso dos eleitores recenseados no estrangeiro que não exerçam o seu direito de opção entre votar presencialmente ou votar por via postal até à data da convocação de cada ato eleitoral, votam por correspondência (art. 79.º-F, n.º 2, da Lei 14/79).

O voto por via postal se dá da seguinte maneira: o Ministério da Administração Interna envia ao eleitor recenseado no estrangeiro o boletim de voto para a morada indicada no caderno de recenseamento, pela via postal mais rápida e sob registro. O eleitor receberá o boletim de voto e dois envelopes, um de cor verde e outro branco, que serão devolvidos ao Ministério da Administração Interna. No boletim de voto, ele deverá assinalar com uma cruz a opção de voto, dobra o boletim em quatro e o coloca dentro do envelope de cor verde e depois o fecha. Introdz o envelope de cor verde no envelope de cor branca, juntamente com uma cópia do cartão cidadão ou do bilhete de identidade e, depois de fechado, deve enviá-lo pelo correio antes do dia da eleição (art. 79-G, n.º 2 ao 6, da Lei 14/79).

O voto por via postal é gratuito aos eleitores residentes no estrangeiro, sendo que o envelope branco que o eleitor recebe é de franquia postal paga pelo Estado (art. 79-G, n.º 1, da Lei 14/79).

Vale ressaltar que o voto por via postal é compatível com o princípio da pessoalidade do voto, pois ele continua a ser exercido pelo cidadão eleitor, apesar da intervenção de um terceiro no transporte do voto. No entanto, ele põe em dúvida o caráter secreto do voto, ou seja, a

exigência de que o voto seja exercido em momento que se exclua o acesso de terceiros, de modo a garantir a sua liberdade de escolha.²¹⁴

Ademais, sobre o caráter secreto do voto, Gomes Canotilho adverte: “Sob o ponto de vista do segredo de voto, não deixa de ser problemático o voto por correspondência, porque ele não permite às entidades responsáveis garantir ao voto um autêntico caráter secreto.”²¹⁵

Por fim, ressalta a impossibilidade do voto postal nas eleições presidenciais e autárquicas.

2.8. Os projetos-piloto do voto eletrônico em Portugal

O sistema de votação vigente em Portugal, ou seja, o exercício do voto através de boletim de voto impresso em papel tem como consequência um processo de votação e apuração da votação mais lento e burocrático.

Por isso, a implementação do voto eletrônico em Portugal “visa conferir maior celeridade às operações de votação e apuramento dos resultados eleitorais”, bem como, “melhorar toda a gestão do próprio processo, com vistas a atingir ganhos de eficiência e, ao mesmo tempo, manter ou aumentar as garantias de segurança e credibilidade” do processo eleitoral. Ainda, tendo em vista que a consagração do voto eletrônico contribui para que os eleitores exerçam o direito de sufrágio “de modo mais eficaz e cómodo” e, conseqüentemente, ajuda no combate de algumas causas do abstencionismo eleitoral.²¹⁶

Por essas razões, foram desenvolvidas em Portugal, mais remotamente, quatro experiências do voto eletrônico, respectivamente em 1997, 2001, 2004 e 2005, todas elas não vinculativas, senão vejamos:

A 1.^a experiência-piloto do voto electrónico foi realizada nas eleições autárquicas de 1997, em várias assembleias de voto de uma freguesia de Lisboa, sem contar para os resultados oficiais. O sistema consistiu numa máquina de voto onde aparecia o boletim de voto. Era dado a cada eleitor um leitor de cartão electrónico, formatado e identificado, como sendo uma chave para votação, e vazio de voto, para lhe dar a possibilidade de lançar um voto na máquina electrónica. O voto efectuado era registrado no cartão electrónico, que podia ser introduzido numa urna electrónica de controlo. Depois de lido e registrado na memória da urna, era apagada a informação do voto permitindo que o cartão pudesse ser utilizado pelo eleitor seguinte.

²¹⁴ CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal: diagnósticos e hipóteses de reforma**. p. 56.

²¹⁵ CANOTILHO, José J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 304.

²¹⁶ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Voto electrónico**. [Em linha]. Disponível em <https://www.cne.pt/content/voto-electronico>

Nas eleições autárquicas de 2001, foram acrescentadas algumas melhorias ao sistema e efectuadas experiências-piloto para assembleias de voto de uma freguesia do distrito de Lisboa e outra do distrito do Porto, sem contar para os resultados oficiais.

Nas eleições europeias de 2004 foram testados três sistemas diferentes de votação electrónica em assembleias de voto de 9 freguesias de diferentes concelhos de várias regiões do continente. Nas eleições legislativas de 2005, foram utilizadas tecnologias de suporte à votação dos cidadãos com necessidades especiais com as quais se realizaram experiências-piloto. Realizou-se também uma experiência de votação pela Internet para eleitores recenseados no estrangeiro. As votações realizadas nestes projetos também não contaram para os resultados oficiais.²¹⁷

Em experiência mais recente, realizaram-se nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019 alguns testes do voto eletrónico presencial, tudo de acordo com a previsão do art. 8.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, que determinou a possibilidade de a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) promover sua implementação, a título experimental, em pelo menos 10 concelhos, sendo que os votos foram contabilizados na apuração do resultado eleitoral.

Conforme exposto na cartilha do projeto-piloto de voto eletrónico no Distrito de Évora, a votação eletrónica se deu da seguinte maneira:

Para que o eleitor possa exercer o seu direito de voto, após validação da sua identificação, irá ser-lhe entregue um *smartcard* pelo presidente da mesa, para utilização única nas cabines de voto. O *smartcard* será ativado em equipamento próprio, pelo presidente de mesa, com contador de forma a permitir o eleitor votar uma única vez. O eleitor utilizará o *smartcard* para exercer o seu direito de voto, introduzindo-o no leitor existente na cabine de voto. Assim que o *smartcard* é introduzido no leitor, surge no ecrã o boletim de voto eletrónico. O eleitor deverá selecionar a sua opção de voto, validá-la e ainda clicar em ‘submeter’, reconfirmando a sua opção. O sistema de voto eletrónico imprime o comprovativo de votação eletrónica, que deverá ser dobrado em quatro e colocado na urna da mesa de voto eletrónico. O comprovativo de votação eletrónica deverá conter a seguinte informação: - Indicação que o eleitor votou e que o voto está válido; - Réplica do boletim de voto do eleitor na frente do comprovativo.²¹⁸

Repare que de acordo com a descrição do processo de votação, a experiência portuguesa elegeu um sistema de voto eletrónico em que se imprime o comprovativo de voto após a sua validação e submissão.

Contudo, o parecer n.º 2021/30, da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), verificou em relação a isso, violação ao princípio constitucional do sigilo do voto, pois, no momento em que o eleitor não consegue imprimir o voto expresso (na maioria das vezes, por se acabar o papel na impressora), o presidente da mesa de voto que dispõe de mecanismo para

²¹⁷ PORTUGAL. Portal do Eleitor. **Posso votar na internet**. [Em linha]. Disponível em <https://www.portaldoeleitor.pt/paginas/possovotarnainternet.aspx>

²¹⁸ PORTUGAL. Governo da República. **Piloto de Voto Eletrónico**. [Em linha]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNzQ0BQAYU%2f%2f5BAAAAA%3d%3d>

dar nova ordem de impressão, pode sempre reimprimir o voto do cidadão que acabou de votar, sendo que tal mecanismo lhe permite conhecer o sentido do voto dos eleitores.²¹⁹

Dentre outras, o mesmo parecer considerou que a experiência do Projeto-piloto do Voto Eletrônico no Distrito de Évora não foi satisfatória, pois em sua avaliação, constatou-se demasiadas falhas, dentre elas: máquinas com selos rasgados, acessos aos dados depois das eleições e falta de anonimato do eleitor.²²⁰

CAPÍTULO 3 - SÍNTESE COMPARATIVA

Finalmente, neste último capítulo do trabalho dissertativo, traçaremos uma síntese comparativa entre os sistemas de votação do Brasil e de Portugal sobre pontos já abordados individualmente, mas que ainda merecem algumas ressalvas num estudo comparado propriamente dito.

1.1. Sobre os princípios que regem o direito do voto

Verificou-se que uma das principais semelhanças entre os sistemas de votação do Brasil e de Portugal é a consagração dos mesmos princípios constitucionais norteadores do direito de sufrágio.

Em suma, o voto nesses países é tido como universal e fundado nos pilares da liberdade do voto, da igualdade do voto, no voto secreto, na periodicidade do sufrágio, na imediatividade e unicidade do voto.

Tais garantias encontram-se previstas no art. 10.º, da CRP/76 e no art. 14, da CF/88 e constituem limite material de revisão constitucional, conforme lecionam Jorge Miranda e Rui Medeiros.²²¹

No entanto, é de referir que anteriormente à instauração do Estado Democrático de Direito, tanto no Brasil quanto em Portugal, a história do voto foi marcada pela restrição do exercício

²¹⁹ PORTUGAL. **Parecer n.º 2021/30, de 16 de março de 2021.** [Em linha.] Disponível em <https://www.cnpd.pt/comunicacao-publica/noticias/voto-eletronico-cnpd-defende-rigorouso-escrutinio/>

²²⁰ PORTUGAL. **Parecer n.º 2021/30, de 16 de março de 2021.** [Em linha.] Disponível em <https://www.cnpd.pt/comunicacao-publica/noticias/voto-eletronico-cnpd-defende-rigorouso-escrutinio/>

²²¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada.** p. 198.

do sufrágio, com predomínio do voto censitário, do voto capacitário e do voto em razão do sexo.

Tendo isso em consideração, os princípios vetores do sufrágio foram consagrados pelos legisladores constitucionais de modo a assegurar aos cidadãos brasileiros e portugueses critérios igualitários para o exercício do voto.

1.2. Sobre a periodicidade do voto

Relativo à periodicidade do voto, cabe aqui retomar em quais os momentos que brasileiros e portugueses são chamados a votar:

- No Brasil os eleitores são chamados a votar de dois em dois anos, nas eleições municipais ou locais, onde elegem seus prefeitos e vereadores, e nas eleições gerais, onde votam num único pleito para eleger o presidente da república, governadores, senadores, deputados federal e estadual. As eleições são sempre realizadas em anos pares, no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término de cada mandato. No caso de segundo turno, as eleições serão realizadas no último domingo do mês de outubro (Cf. art. 28, art. 29, II e art. 77, da CF/88).
- Já em Portugal, os eleitores são chamados a votar em cinco momentos distintos: 1) nas eleições do Presidente da República, de cinco em cinco anos; 2) nas eleições da Assembleia da República para eleger os seus deputados, de quatro em quatro anos; 3) nas eleições Autárquicas ou Municipais, para eleger os órgãos das autarquias locais, quais sejam, câmara municipal, assembleia municipal e assembleia de freguesia, que também acontecem de quatro em quatro anos; 4) nas eleições legislativas das regiões autónomas portuguesas, de quatro em quatro anos; e por fim, 5) nas eleições para o Parlamento Europeu, onde são eleitos os seus deputados, de cinco em cinco anos. O calendário eleitoral português é definido em cada uma das leis que regulam as eleições dos diferentes órgãos e não são coincidentes; ademais, a competência da marcação dos atos eleitorais não está concentrada num único órgão.

Nota-se que as eleições em Portugal ocorrem com mais frequência que no Brasil, tendo em vista, por exemplo, que as eleições para a Presidência da República e para a Assembleia Legislativa acontecem em momentos distintos, mesmo porque a duração dos mandatos também

difere. No Brasil, presidente da república e deputados federais são eleitos em eleições simultâneas, para mandatos de mesma duração.

Também, considerando a realidade de Portugal fazer parte dos países que formam a União Europeia, demanda-se dos eleitores portugueses mais um ato em que tenham que exercer seu direito de voto. Em contrapartida, os eleitores brasileiros não possuem tal demanda.

Vale sublinhar que, segundo estudos realizados, a realização de eleições simultâneas contribui para a subida dos níveis de participação eleitoral, sendo que a multiplicidade dos pleitos eleitorais em Portugal pode ser apontada como um dos fatores determinantes no alto índice de abstenção eleitoral do país.²²²

1.3. Recenseamento eleitoral e alistamento eleitoral

Verificou-se que quanto ao ato de inscrição de eleitores nos cadastros eleitorais, as regras entre o ordenamento jurídico brasileiro e o ordenamento jurídico português diferem-se nos seguintes pontos: quanto ao momento em que o cidadão pode recensear-se/alistar-se, quanto à forma que se dá o alistamento/recenseamento e quanto ao conceito de domicílio eleitoral para fins de recenseamento/alistamento.

1.3.1. Quanto ao momento e a forma do recenseamento e alistamento eleitoral

Observou-se o seguinte quanto ao momento e a forma que se dá o recenseamento e alistamento eleitoral:

- Em Portugal, o recenseamento eleitoral, como regra geral, é oficioso e obrigatório com a implementação dos 17 anos aos portugueses residentes no território nacional (Cf. art. 3.º, n.º 2, da Lei 13/99). No entanto, o recenseamento eleitoral é voluntário para os nacionais residente no estrangeiro, sem prejuízo da sua inscrição oficiosa nos termos da lei, bem como para algumas categorias de cidadãos estrangeiros a residir em Portugal, nomeadamente cidadãos da União Europeia, nacionais de outro Estado-

²²² CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal: diagnósticos e hipóteses de reforma.** p. 73.

Membro, nacionais de países de língua oficial portuguesa e outros cidadãos estrangeiros com capacidade eleitoral (Cf. art. 4.º, da Lei 13/99).

- Em contrapartida, no Brasil o alistamento eleitoral não ocorre de forma automática, devendo ser requerido pelo cidadão interessado junto ao Cartório Eleitoral. Como regra, o alistamento eleitoral também é obrigatório, mas faculta-se aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, bem como, aos analfabetos. Salienta-se que cidadãos obrigados a se alistar e que o deixarem de fazer, incorrem em multa. Ademais, não é permitido o alistamento de estrangeiros e conscritos, via de regra (Cf. art. 14, da CF/88).

Nesta ocasião, cabe reparar que em Portugal o ônus da obrigatoriedade do recenseamento eleitoral pertence ao Estado ou às entidades recenseadoras. No Brasil, pertence ao cidadão que tem a obrigação de alistar-se como eleitor.

Também se observa que o recenseamento eleitoral acontece antes de o cidadão português ter atingido a idade necessária para exercer o direito de voto, ou seja, antes dos 18 anos. No Brasil, só é possível alistar-se se o eleitor já tiver atingido a capacidade eleitoral ativa, a partir dos 16 anos.

1.3.2. Quanto ao conceito de domicílio eleitoral para fins de recenseamento e alistamento eleitoral

Um ponto importante que pode ser observado através deste estudo comparado são os diferentes conceitos de domicílio eleitoral para fins de recenseamento e alistamento eleitoral, senão vejamos:

- Em Portugal o eleitor deve recensear-se para votar no local exato da sua residência ou moradia, ou seja, no local de domicílio indicado no cartão do cidadão (Cf. art. 9.º, da Lei do RE).
- No Brasil, o conceito de domicílio eleitoral é mais abrangente que em Portugal, pois é permitido ao cidadão alistar-se tanto no local que tem domicílio, quanto em qualquer outro local que ele tenha vínculos políticos ou sociais, conforme consolidação da jurisprudência pátria (Cf. Acórdão n.º 16.397 do TSE).

Observa-se que o exercício do voto em Portugal ocorre de forma mais genuína que no Brasil, pois lá, o conceito de domicílio eleitoral corresponde ao de domicílio civil. Já no Brasil, o conceito mais elástico de domicílio eleitoral, que abrange os locais em que o eleitor tenha vínculos políticos ou sociais, pode muitas vezes dar azo à prática de inscrições eleitorais fraudulentas e irregulares, como reflexo do abuso de poder econômico e da captação ilícita de sufrágio. À vista disso, o princípio da liberdade de voto pode ser comprometido.

1.3.3. Quanto à igualdade de direitos políticos entre Brasil e Portugal

Ademais, o estudo comparado constatou a possibilidade da realização do recenseamento eleitoral de brasileiros residentes em Portugal, bem como, da realização do alistamento eleitoral de portugueses residentes no Brasil:

- Em razão do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, celebrado entre Brasil e Portugal, onde se estabeleceu a igualdade de direitos políticos entre os dois países, os brasileiros na posse do estatuto de igualdade de direitos políticos e do cartão de cidadão português, também serão inscritos automaticamente no recenseamento eleitoral. Por sua vez, o português residente no Brasil e que deseje alistar-se eleitoralmente, deve requerer, igualmente, o estatuto de direitos políticos, ter documento de identificação brasileira, dirigir-se ao cartório eleitoral e solicitar a sua inscrição.
- Destaca-se, no entanto, que o português ou brasileiro que optar pelo gozo dos direitos políticos no outro país, terá a suspensão desses mesmos direitos no seu país de origem.

1.4. Facultatividade e obrigatoriedade do voto

Cabe aqui repisar as diferentes opções constitucionais acerca do exercício do voto em Portugal e no Brasil, ou seja, referente à obrigatoriedade e à facultatividade do voto:

- Em Portugal, o voto é facultativo para todos os eleitores, ou seja, considerado um dever cívico (Cf. art. 49.º, n.º 2 da CRP/76). No Brasil, a regra é da obrigatoriedade do voto, e por isso, considerado um dever jurídico (Cf. art. 14, § 1º, da CF/88).

Noutras palavras, o eleitor português pode optar por votar ou não votar nos pleitos eleitorais, sem incorrer em nenhum tipo de sanção caso opte por não votar. Diferentemente, o

eleitor brasileiro que deixe de votar e tampouco justifique sua ausência à votação, incorre em sanções das mais variadas.

No entanto, embora o voto seja facultativo em Portugal e obrigatório no Brasil, constatou-se que nos dois países, a cada pleito, existe um forte comprometimento à participação eleitoral, tendo em vista o aumento significativo nos índices de abstenção eleitoral.

Ressalta-se que as doutrinas que militam a favor da obrigatoriedade do voto justificam que ela é um dos fatores que mais eleva o índice de participação eleitoral:

“É consensual que a obrigatoriedade do voto se encontra entre os fatores com maior capacidade explicativa dos níveis de participação eleitoral: vota-se mais onde e quando é obrigatório votar, e quanto mais apertadas forem as sanções para os incumpridores, mais elevadas são as taxas de participação (Cancela e Geys 2016; Stockemer 2016). Um estudo publicado pelo IDEA sugere que, em média, nas democracias com voto obrigatório, os níveis de participação cifram-se em cerca de 9 pontos percentuais acima das restantes (Solijonov 2016, 37).”²²³

Por essa lógica, apesar de crescente o índice de abstenção eleitoral no Brasil, mesmo com a obrigatoriedade do voto, no caso de facultar-se o exercício do voto, os índices de abstenção poderiam ser ainda maiores nesse país.

1.5. Votos em branco e nulo

Sobre os votos nulos e em branco verificou-se as seguintes similitudes nos dois sistemas de votação:

- Tanto em Portugal quanto no Brasil é possível votar em branco ou anular o voto (Cf. art. 88.º da LEPR, art. 98.º da LEAR, art. 132.º e 133.º, da LEOAL e § 2º do art. 77, da CF/88). Observou-se que nesses dois sistemas, os votos em branco e nulos não são votos validamente expressos e não influenciam no resultado das eleições. Ademais, mesmo que o número de votos em branco e nulo sejam majoritários, o pleito de ambos os países é válido.

²²³ CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal: diagnósticos e hipóteses de reforma**. p. 71.

1.6. Voto dos presos com decisão criminal transitada em julgado

Ademais, outro ponto deste trabalho que merece ser revisto diz respeito à proibição do voto aos presos com decisão criminal transitada em julgado, pois observou-se as distintas realidades jurídicas:

- No Brasil, presos com condenação criminal transitada em julgado têm de forma automática a suspensão dos seus direitos políticos, independentemente da natureza da pena imposta, conforme entendimento da doutrina majoritária ao interpretar o art. 15, inciso III, da CF/88.
- Em Portugal, a decisão penal transitada em julgado, por si só, não retira os direitos políticos do eleitor condenado; para isso, é necessário que o crime cometido seja contra a segurança do Estado ou de concreta gravidade e com projeção de idoneidade cívica do agente (Cf. art. 30.º, n.º 4 da CRP/1976 e arts. 246.º e 346.º do Código Penal Português).

Em relação às duas previsões, observa-se que o direito português tem regras mais inclusivas à participação dos presos nos pleitos eleitorais, tendo em vista que suas normas restringem as hipóteses em que os presos com sentença transitada em julgado não podem exercer o direito do voto. Com isso, o ordenamento jurídico português está mais próximo do conceito de sufrágio universal.

Diferentemente, as normas brasileiras determinam que os presos com sentença transitada em julgado terão seus direitos políticos suspensos de forma automática, independentemente do crime cometido, por isso, fala-se que existe no Brasil uma “universalidade discriminatória do sufrágio” e uma total desconsideração do Estado em relação aos seus presos.²²⁴

1.7. Flexibilização de princípios vetores do sufrágio

²²⁴ FERRAZ, Gabriela Cunha; OLIVEIRA, Renata - **Universalidade discriminatória do sufrágio: porque os presos devem votar**. [Em linha]. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4970>

Ao analisar algumas das normas que regulam o exercício do voto em Portugal e no Brasil, foi possível observar uma flexibilização de princípios vetores do sufrágio, tanto no que se refere ao voto das pessoas portadoras de deficiência quanto ao voto por via postal.

Merece destaque a seguinte constatação sobre o exercício do voto das pessoas portadoras de deficiência:

- Tanto no Brasil (art. 76, IV, Estatuto da Pessoa com Deficiência), quanto em Portugal (art. 97.º, da Lei 14/79) observou-se uma flexibilização do princípio da pessoalidade do voto e do princípio do sigilo do voto, nos casos em que o eleitor é portador de deficiência e não pode, por si só, manifestar sua vontade no pleito eleitoral, sendo-lhe permitido o auxílio na hora da votação, de terceiros da sua confiança. No entanto, tal flexibilização deve ser utilizada como *ultima ratio*.

Em que pese a flexibilização desses dois importantes princípios, observa-se que Brasil e Portugal ponderaram de maneira acertada, pois garantem o exercício do voto às pessoas doentes ou portadoras de deficiência que não conseguiriam, por si só, expressar uma vontade política.

Doutra banda, outro caso que podemos apontar de flexibilização do princípio do sigilo do voto ocorre com a possibilidade de os eleitores portugueses residentes no estrangeiro votar nas eleições legislativas por via postal (art. 79.º, n.º 4, da Lei 14/79), pois nessa modalidade de voto existe a interferência de terceiros no transporte do voto.

Ressalta-se que conforme já visto, aos eleitores residentes no estrangeiro que queiram votar nas eleições legislativas também é possível votar de forma presencial, ou seja, lhes é facultado votar de uma forma ou de outra. Então, com a possibilidade do voto presencial aos portugueses residentes no exterior, a alternativa do voto por via postal pode ser considerada demasiada, tendo em vista que ele põe em dúvida o caráter secreto do voto.

Outrossim, relembra que no Brasil não é aceita tal modalidade de voto.

1.8. Voto antecipado e voto em trânsito

Ademais, constatou-se que Portugal e Brasil adotaram distintas possibilidade de votação visando garantir o direito de voto aos eleitores que não estarão no seu respectivo domicílio eleitoral no dia do pleito eleitoral, quais sejam:

- Em Portugal existem duas possibilidades: o voto antecipado e o voto antecipado em mobilidade. Na primeira hipótese é possível que os eleitores residentes no estrangeiro ou que se encontrem em situações especiais, votem em local diverso do que se encontram recenseados e anteriormente ao dia da eleição. Para tal, é necessário que o eleitor apresente justificativa, que pode ser dada em razão de atividade profissional, de atividade acadêmica, da privação de liberdade ou em razão do estado de saúde que impeça o eleitor de se deslocar à assembleia de voto no domicílio que estejam recenseados, dentre outras. O direito de voto antecipado só não pode ser exercido nas eleições para a Assembleia Legislativa das Regiões Autónomas, em todas as demais é possível. No caso do “voto antecipado em mobilidade” o eleitor vota alguns dias antes da eleição e em local escolhido por ele. Essa modalidade de voto não é permitida nas eleições autárquicas.
- No Brasil existe a modalidade do voto em trânsito, ou seja, aos eleitores que estejam fora do seu domicílio eleitoral no dia da eleição é possível habilitar-se para votar em lugar diverso do que está alistado, independentemente de justificativa. No entanto, essa modalidade de voto só é permitida nas eleições gerais. E, aos eleitores que se encontrem fora da unidade da Federação de seu domicílio eleitoral só será possível votar em trânsito para o cargo de Presidente da República.

Se comparado o “voto antecipado” e o “voto em trânsito”, conclui-se que em relação à pessoa do eleitor, as normas brasileiras têm maior alcance que as normas portuguesas, pois contemplam todos os eleitores que estejam fora do seu domicílio eleitoral e que querendo, habilitem-se para assim votar.

Quanto aos atos eleitorais, em Portugal o “voto antecipado” tem maior alcance que o “voto em trânsito”, pois com exceção das eleições para a Assembleia Legislativa das Regiões Autónomas, é permitido exercê-lo em todas as demais eleições. No Brasil só é possível votar em trânsito nas eleições gerais.

1.9. Votação eletrônica e votação através do boletim de voto

Por fim, mas não menos importante, verificou-se que no Brasil o voto se dá através da urna eletrônica e em Portugal através do boletim de voto, senão vejamos:

- No Brasil o voto eletrônico é utilizado em todo o país desde as eleições de 2000. A adoção da urna eletrônica conferiu mais segurança e eficiência ao processo de votação brasileiro. Ressalta-se que conforme decidido pelo STF, a impressão do voto dado na urna eletrônica foi considerada inconstitucional, por colocar em risco o sigilo e a liberdade do voto.
- Em Portugal, o voto é exercido através de boletim de voto que contém forma retangular, com dimensões apropriadas para nele caber a indicação de todas as listas submetidas à votação e que é impresso em papel branco, liso e não transparente. No entanto, em Portugal já foram realizadas à título experimental, testes de voto eletrônico, sendo o mais recente, realizado nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, conforme previsão da Lei n.º 3/2018, de 17 de agosto, onde se experimentou também a impressão do comprovativo de voto após validação e submissão do voto.

Percebe-se que a votação através de boletim de voto, se comparada com o voto eletrônico, pode ser considerada mais lenta e burocrática, tanto em relação ao processo de votação em si, quanto ao processo de apuração dos votos.

Ainda no que diz respeito à apuração dos votos, o sistema de votação eletrônica pode ser considerado mais seguro do que o sistema de votação através de boletim de voto, pois conforme visto, com a urna eletrônica retirou-se a mão humana da fase da apuração, de modo a eliminar com possíveis fraudes eleitorais.

CONCLUSÃO

Neste último momento discursivo, cabe enfatizar a importante função do voto como mecanismo de participação e de integração dos cidadãos nas sociedades democráticas, já que ele possibilita exteriorizar uma vontade política e, mais que isso, determinar os rumos da sociedade e do Estado.

Por isso é importante a compreensão do funcionamento dos sistemas de votação, ou seja, como se dá o exercício do voto, quais as regras básicas que norteiam os sistemas de votação, quais as peculiaridades de cada sistema etc. Em paralelo a isso, também é relevante entender o que é um governo democrático e porque ele influencia na escolha das diretrizes do direito de sufrágio.

O presente estudo do direito eleitoral comparado buscou a análise precípua dos sistemas de votação vigentes no Brasil e em Portugal, identificando semelhanças e distinções nos respectivos ordenamentos jurídicos por meio de seus dispositivos legais, doutrinários e jurisprudenciais, a partir das variáveis que retomaremos brevemente a seguir.

Conforme se depreendeu da primeira parte do trabalho, a Grécia é considerada o berço da democracia, sendo que os gregos cunharam pela primeira vez o termo “democracia”. Por ele, entende-se a forma de governo em que o poder emerge do povo e em favor do povo. Uma característica essencial do governo democrático é que ele deve garantir aos seus cidadãos, dentre outras coisas, a participação igualitária e livre no processo político através do sufrágio universal.

Também se verificou que a democracia pode ser exercida de três formas distintas: 1) diretamente, quando o povo exerce o poder por si só, ou seja, sem representantes; 2) indiretamente, quando o povo não participa diretamente da tomada de decisões, mas elege representantes para representá-lo frente ao Estado; ou 3) de forma semidireta ou participativa, quando há a combinação da participação direta com a participação indireta.

Ainda da primeira parte da dissertação, pode-se inferir que o Estado Democrático de Direito se caracteriza como um regime político em que o poder é exercido pelo povo, sendo que esse poder está atrelado e limitado à Constituição, em vista da preservação dos direitos fundamentais.

Logo na segunda parte, observou-se que é através do direito de sufrágio que os cidadãos podem eleger seus representantes (sendo este o foco do presente trabalho) e podem ser eleitos

para cargos representativos. Ademais, o direito de sufrágio possui várias classificações que variam quanto aos sujeitos que podem exercê-lo, quanto ao seu conteúdo, quanto à relação com os titulares de cargos eletivos e quanto à forma de exteriorização.

Além disso, foi fundamental notar que o voto é a materialização do direito de sufrágio, ou melhor, o exercício do sufrágio, e que pode ser observado nas seguintes espécies: facultativo e obrigatório, nominal e de legenda, proporcional, majoritário e distrital, em branco e nulo.

Outrossim, verificou-se que para concretização de um Estado dito “Democrático de Direito” o exercício do sufrágio deve ser regido por princípios justos, dentre os quais foram mencionados: a universalidade e a imediatez do sufrágio, a liberdade e a igualdade do voto, o voto secreto, periódico e único.

Ainda na segunda parte da dissertação foram analisados os debates doutrinários acerca da natureza do voto, se direito ou se função. No primeiro caso, o sufrágio é tido como simples expressão de vontade do eleitor. No segundo, o eleitor é tido como instrumento que serve ao Estado na hora de votar. No entanto, constatou-se que a doutrina majoritária defende que o voto é simultaneamente um direito e uma função, tendo em vista que o voto se exerce na esfera pública e para fins públicos, e a escolha dos governantes é necessária para a formação da vontade do Estado.

Já na terceira parte do trabalho foi traçado o estudo comparado dos sistemas de votação no Brasil e em Portugal.

Verificou-se que no Brasil a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, conforme regulamentado na Constituição Federal de 1988. Porém, observou-se que a evolução e o alargamento do direito voto se deram de forma lenta e gradual, pois predominou ao longo do tempo a restrição desse direito, não raras vezes, em razão de critérios injustos.

Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988 o alistamento eleitoral e o voto passaram a ser obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Ademais, proíbe-se o alistamento eleitoral aos estrangeiros e aos conscritos durante o período do serviço militar obrigatório.

Os brasileiros são chamados a votar a cada dois anos e em dois momentos distintos: nas eleições gerais e nas eleições municipais. Aos eleitores obrigados a votar e que deixarem de

fazer, bem como, de justificar a ausência no dia da eleição, são importas sanções pelo seu não exercício. No entanto, apurou-se que apesar da imposição do voto, os eleitores brasileiros não estão obrigados a escolher algum dos candidatos do pleito, pois eles podem optar por votar em branco ou anular o voto, e por isso, pode-se dizer que a obrigatoriedade do voto não viola a liberdade do eleitor.

Tendo em vista os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, este trabalho também se deteve a analisar as normas brasileiras que asseguram o acesso ao direito do voto das seguintes minorias: pessoas com deficiência e dos presos provisórios.

Também se estudou o procedimento de “voto em trânsito” que permite aos eleitores que não estiverem em seu domicílio eleitoral no dia das eleições, votar em urnas especialmente instaladas nas capitais e nos municípios com mais de cem mil eleitores; bem como a obrigatoriedade do voto aos eleitores brasileiros residentes no exterior nas eleições presidenciais.

O capítulo sobre o sistema de votação brasileiro foi finalizado com o estudo do seu consolidado sistema de votação eletrônica, verificando questões como a segurança e eficiência da urna eletrônica, bem como o seu importante papel no combate à fraude eleitoral. Além disso, verificou-se que o STF declarou inconstitucional o voto impresso por entender que ele viola o sigilo do voto e põe em risco a segurança do sistema eleitoral.

No capítulo posterior, estudou-se o sistema de votação vigente em Portugal, verificando-se, de pronto, que a Constituição da República Portuguesa de 1976 determina que o povo exercerá o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico. Apesar disso, observou-se que o processo de evolução do direito do voto em Portugal coincide com a experiência vivida pelo Brasil.

Porém, contrariamente ao Brasil, o voto em Portugal é facultativo para todos os cidadãos maiores de dezoito anos, sendo que o alistamento é obrigatório e se dá de forma automática com a implementação dos dezessete anos. Como regra, não podem votar os interditos por sentença com trânsito em julgado, os notoriamente reconhecidos como dementes e os que estejam privados dos direitos políticos por decisão transitada em julgado.

Verificou-se também que os portugueses votam mais vezes que os brasileiros, melhor dizendo, em cinco momentos diferentes: eleições da Assembleia da República, eleições

presidenciais, eleições autárquicas, eleições para o Parlamento Europeu e eleições legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Constatou-se que apesar de o voto ser facultativo em Portugal, também comporta a modalidade do voto em branco e do voto nulo.

A posteriori, investigou-se a modalidade do “voto antecipado” que também se divide na modalidade de “voto antecipado em mobilidade”. O primeiro tipo permite que os eleitores portugueses residentes no estrangeiro ou os que se encontrem em situações especiais, votar alguns dias antes da eleição, desde que devidamente justificado, seja por razões profissionais, seja por eleitores doentes ou presos e não privados de direitos políticos, seja por eleitores deslocados no estrangeiro ou por estudantes fora do seu domicílio eleitoral. O segundo tipo de voto, permite que todos os eleitores recenseados no território nacional possam votar antecipadamente em local indicado por ele nas eleições presidenciais e legislativas.

De resto, verificou-se que os eleitores portugueses votam através do boletim de voto em papel, e, ainda quanto ao modo de votar, ressaltou-se o exercício do voto dos eleitores afetados por doença ou deficiência e o voto dos residentes no estrangeiro por via postal.

Por fim, no último capítulo deste trabalho dissertativo foram pontuadas as semelhanças e as diferenças entre os dois sistemas de votação, ponderando-se entre as diferentes escolhas de cada sistema, qual o que parece ser mais condizente quando analisados à luz dos princípios que regem o direito de sufrágio.

REFERÊNCIAS

Bibliografia Geral:

AZAMBUJA, Darcy – **Introdução à ciência política**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Globo, 2014. ISBN 978-85-7753-017-5.

BOBBIO, Norberto – **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da política. 14.^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. ISBN 978-85-7753-017-5.

BONAVIDES, Paulo – **Ciências Políticas**. 23.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2016. ISBN 978-85-392-0321-5.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.^a ed. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN 978-972-40-2016-5.

DALLARI, Dalmo de Abreu – **Elementos da teoria geral do Estado**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN 978-85-02-14927-4.

FARHAT, Said - **Dicionário parlamentar e político**. São Paulo: Peirópolis, 1996. ISBN 978-8506022955.

FERREIRA, Pinto – **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves – **Estado de direito e constituição**. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich – **Filosofia da História**. 2.^a ed. Brasília: UnB, 1999. ISBN 978-8523003623.

LENZA, Pedro – **Direito Constitucional Esquematizado**. 14.^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. ISBN 978-85-02-08970-9.

MELO, Mônica de – **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo – **Curso de Direito Constitucional**. 9.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN 978-85-02-07819-2.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: O Sistema Constitucional Português. 10.^a ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2014. ISBN 978-972-32-2228-9.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. 2.^a ed. Lisboa: Editora UCE, 2017. ISBN 978-972-5405413.

ROUSSEAU, Jean-Jacques – **O Contrato Social**: Princípios do Direito Político. 2.^a ed. São Paulo: Edipro, 2015. ISBN 978-85-7283-929-7.

SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN 978-85-02-09176-4.

TAVARES, André Ramos – **Curso de Direito Constitucional**. 8.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN 978-85-02-09176-4.

VIAMONTE, Carlos Sanchez – **Manual de Derecho Político**. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.

Bibliografia Específica:

BECKER, Paula; RAVELOSON, Jean-Aimé - **O que é Democracia?** [Em linha]. [Consult. 30 de agosto de 2021]. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/08202.pdf>

BOBBIO, Norberto – **O Futuro da Democracia**: Uma defesa das regras do jogo. 13^a ed. São Paulo: Paz&Terra, 2015. ISBN: 978-85-7753-084-8.

CANCELA, João; VICENTE, Marta (Coord.) – **Abstenção e participação eleitoral em Portugal**: diagnósticos e hipóteses de reforma. [Em linha]. [Consult. 16 de fevereiro de 2020]. Disponível em https://www.pttalks.pt/wp-content/uploads/2019/11/Estudo_Portugal-Talks_Abst%C3%A7%C3%A3o-e-Participa%C3%A7%C3%A3o-Eleitoral-em-Portugal_2019-1.pdf

CANFORA, Luciano – **A Democracia**: História de uma Ideologia. 1.^a ed. Lisboa: Edições 70, 2005. ISBN 978-972-44-1312-9.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque – **Direito Eleitoral Esquemático**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-14927-4.

COSTA, Daniel Gomes da et al. (Coord.) – **Direito Eleitoral Comparado**. 1.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. ISBN 978-85-450-0550-6.

DECOMAIN, Pedro Roberto; PRADE, Péricles – **Comentários ao Código Eleitoral**. São Paulo: Dialética, 2004. ISBN 857-50-01-175.

FERRAZ, Gabriela Cunha; OLIVEIRA, Renata - **Universalidade discriminatória do sufrágio: porque os presos devem votar**. [Em linha]. [Consult. 30 de junho de 2021]. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4970>

FREIRE, André (Organizador) – **O Sistema Político Português Séculos XIX-XXI**. 6.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1983. ISBN 978-85-450-0495-0.

GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. 15.^a ed. São Paulo: Atlas, 2019. ISBN 978-85-97-02056-4.

KELSEN, Hans – **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. ISBN: 85-336-1257-5.

MELEÃO, George – **O voto Obrigatório no Estado Democrático Brasileiro**. 1.ª ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017. ISBN 978-85-8248-103-5.

MICHELS, Vera Maria Nunes - **Direito eleitoral**: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97. 4ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. ISBN 978-85-7348-324-6.

MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7568-6.

_____, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**: Estrutura Constitucional da Democracia. 1.ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2007. ISBN 978-972-32-1513-7.

NEVES, Fernando. O voto eletrônico. *In*: Tribunal Regional de São Paulo – **Justiça Eleitoral: uma retrospectiva**. São Paulo: IOESP, 2005.

NICOLAU, Jairo – **História do voto no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. ISBN 978-857-11-0647-5.

_____, Jairo – **A participação eleitoral no Brasil**. [Em linha]. [Consult. 15 de maio de 2017]. Disponível em <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>

_____, Jairo – **Sistemas Eleitorais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. ISBN 978-85.225.0985-0.

OLIVEIRA, Cristina Rego; CUNHA, Stella Furlanetto Mattos – **A perda do direito de sufrágio ativo como efeito da condenação penal**: uma abordagem comparativa entre Brasil e Portugal. Londrina: Revista do Direito Público, 2013.

PATRIOTA, I. W. D. – **O comparecimento eleitoral facultativo e o retrocesso democrático**. Revista FIDES, v. 4, n.º 2, 28 dez. 2017.

PASSARELI, Eliana (Coord.) - **Justiça Eleitoral: uma retrospectiva**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

PORTO, Walter Costa – **O voto no Brasil**. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. ISBN 978-85-8602-078-0.

RIBEIRO, Fávila – **Direito Eleitoral**. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. ISBN 8530903366.

TAVARES, André Ramos (Coord.) – **Estudos Eleitorais**. v. 6, 3.ª ed. Brasília: Cedip, 2012. ISSN 144-5146.

Fontes Gerais:

ASSEMBLÉIA Geral das Nações Unidas – **Declaração Universal dos Direitos Humanos** [Em linha]. (10-12-48). [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil – **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

ASSEMBLEIA da República – **Constituição da República Portuguesa**: Lei Constitucional n.º 01/2005, de 12 de agosto. 19ª ed. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2015. ISBN: 978-972-724-722-6.

Fontes Específicas:

ASSEMBLEIA da República – **Lei do Recenseamento Eleitoral**: Lei n.º 13/1999, de 22 de março. [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/lei_recenseamento.pdf.

ASSEMBLEIA da República - **Lei do Recenseamento Eleitoral actualizada e anotada**. [Em linha]. [Consult. 19 de julho de 2021]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_livro_re2002_anotada.pdf

ASSEMBLEIA da República - **Código Eleitoral de 1913**. [Em linha]. [Consult. 12 de janeiro de 2020]. Disponível em <https://app.parlamento.pt/upload/Comunicar/Anexos/2015/N10/codigoeleitoral1913.pdf>

PRESIDÊNCIA da República do Brasil – **Código Eleitoral**: Lei n.º 4.737/1965, de 15 de julho. [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil – **Decreto n.º 21.07/32**. [Em linha]. [Consult. 20 de julho de 2021]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil – **Lei n.º 8.624/93**. [Em linha]. [Consult. 03 de junho de 2021]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8624.htm.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil – **LEI n.º 4.737/65**. [Em linha]. [Consult. 03 de junho de 2021]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4737-15-julho-1965-356297-publicacaooriginal-1-pl.html>

PRESIDÊNCIA da República – **Lei Eleitoral da Assembleia da República**: Lei n.º 14/79, de 16 de maio. [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-da-assembleia-da-republica>.

PRESIDÊNCIA da República – **Lei Eleitoral do Presidente da República**: Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio. [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em <https://www.portaldoeleitor.pt/Documents/DecretosLei/LEPR.pdf>.

PRESIDÊNCIA da Câmara Municipal – **Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais**: Lei n.º 01/2001, de 14 de agosto. [Em linha]. [Consult. 03 Janeiro 2019]. Disponível em <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-dos-orgaos-das-autarquias-locais>.

Pareceres e decisões:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 25609/DF** [Em linha]. [Consult. 25 de junho de 2021]. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786552/mandado-de-seguranca-ms-25609-df-stf?ref=serp>

PORTUGAL. **Acórdão n.º 748/93, de 23 de dezembro de 1993**. [Em linha]. [Consult. 29 de julho de 2021]. Disponível em <https://dre.pt/dre/analise-juridica/acordao/748-1993-541443>

PORTUGAL. **Parecer n.º 2021/30, de 16 de março de 2021**. [Em linha]. [Consult. 20 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.cnpd.pt/comunicacao-publica/noticias/voto-eletronico-cnpd-defende-rigorouso-escrutinio/>

PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Ata n.º 214/XIV**. [Em linha]. [Consult. 13 de junho de 2021]. Disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ata_214_cne_25082015.pdf

Expressões e Estatísticas:

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. [Consult. 22 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-legenda>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. [Consult. 22 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-distrital>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. [Em linha]. [Consult. 22 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. [Em linha]. [Consult. 30 de julho de 2021]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições de 2002**. [Em linha]. [Consult. 25 de junho de 2021]. Disponível em https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf

Voto in: KURY, Adriano da Gama – **Dicionário Gama Kury da Língua portuguesa**. São Paulo, FTD, 2002. p. 1151.

PORTUGAL. **Base de dados Portugal contemporâneo**. [Em linha]. [Consult. 15 de janeiro de 2021]. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208>

PORTUGAL. **Base de dados Portugal contemporâneo**. [Em linha]. [Consult. 15 de janeiro de 2021]. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Presid%C3%Aancia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2207>

Outros:

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **TRE/RR esclarece que estrangeiros não podem votar**. [Em linha]. [Consult. 30 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tre-rr.jus.br/imprensa/noticias-tre-rr/2018/Setembro/tre-rr-esclarece-que-estrangeiros-nao-podem-votar>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos**. [Em linha]. [Consult. 30 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos?SearchableText=Plebiscito%20de%201993>.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Quem não votou nem justificou ausência deve regularizar situação**. [Em linha]. [Consult. 30 de julho de 2021]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/quem-nao-votou-nem-justificou-ausencia-deve-regularizar-situacao>.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Tudo o que você precisa saber sobre voto facultativo e obrigatoriedade da revisão do eleitorado**. [Em linha]. [Consult. 30 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/tudo-o-que-voce-precisa-saber-voto-facultativo-e-obrigatoriedade-da-revisao-do-eleitorado>

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Voto branco x voto nulo saiba a diferença.** [Em linha]. [Consult. 22 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Outubro/voto-branco-x-voto-nulo-saiba-a-diferenca>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Temas selecionados.** [Em linha]. [Consult. 22 de fevereiro de 2020]. Disponível em <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/captacao-de-sufragio/efeito-da-decisao-sobre-captacao-de-sufragio-na-validade-da-votacao-e-da-eleicao/nulidade-da-votacao-e-renovacao-da-eleicao-ce-art.-224>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Deficientes visuais participam de treinamento para votar.** [Em linha]. [Consult. 05 de março de 2020]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/deficientes-visuais-participam-de-treinamento-para-votar>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acessibilidade nas eleições.** [Em linha]. [Consult. 05 de março de 2020]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/votacao/acessibilidade-nas-eleicoes>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Seções eleitorais foram adaptadas para receber 940,6 mil eleitores com deficiência.** [Em linha]. [Consult. 05 de março de 2020]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-8-dias-mais-de-45-mil-secoes-eleitorais-foram-adaptadas-para-receber-940-6-mil-eleitores-com-deficiencia>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Porque a urna eletrônica é segura.** [Em linha]. [Consult. 20 de junho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-4/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a história da urna eletrônica brasileira que completa 18 anos.** [Em linha]. [Consult. 20 de junho de 2021]. Disponível em

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/conheca-a-historia-da-urna-eletronica-brasileira-que-completa-18-anos>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Você sabia que a urna eletrônica não fica ligada a nenhum dispositivo de internet.** [Em linha]. [Consult. 20 de junho de 2021]. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/voce-sabia-a-urna-eletronica-nao-fica-ligada-a-nenhum-dispositivo-da-internet>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Voto impresso: primeira experiência com a impressão do voto foi nas eleições de 2002.** [Em linha]. [Consult. 20 de junho de 2021]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-primeira-experiencia-com-impressao-do-voto-foi-nas-eleicoes-de-2002>

NAÇÕES UNIDAS, Alto Comissariado das – **Direitos Humanos e Eleições:** Guia das Eleições: Aspectos Jurídicos, Técnicos e Relativos aos Direitos Humanos. [Em linha]. [Consult. 20 de dezembro de 2020]. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/guias/a_pdf/204_guia_dht_dh_eleicoes.pdf

PORTUGAL. Portal do Eleitor. **Posso votar na internet.** [Em linha]. [Consult. 05 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.portaldoeleitor.pt/paginas/posso-votarnainternet.aspx>

PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Voto em mobilidade.** [Em linha]. [Consult. 05 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.cne.pt/faq2/106/3>

PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Voto electrónico.** [Em linha]. [Consult. 05 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.cne.pt/content/voto-electronico>

PORTUGAL. Assembleia da República. **Voto das mulheres.** [Em linha]. [Consult. 06 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/voto-mulheres.aspx>

PORTUGAL. Assembleia da República. **Carolina Beatriz Ângelo a primeira mulher a votar em Portugal (1911)**. [Consult. 06 de setembro de 2019]. [Em linha]. Disponível em <https://app.parlamento.pt/COMUNICAR/Artigo.aspx?ID=493>

PORTUGAL. Governo da República Portuguesa. **Piloto de voto eletrônico**. [Em linha]. [Consult. 06 de julho de 2021]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNzQ0BQAYU%2f%2f5BAAAAA%3d%3d>

