

EDGARD COSTA
Ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

45w
H-7

A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

(Histórico, comentários e sugestões)

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

1964

MODELO DA CÉDULA ÚNICA DE VOTAÇÃO

PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA	
<input type="checkbox"/>	_____
<input type="checkbox"/>	_____
<input type="checkbox"/>	_____
<input type="checkbox"/>	_____
PARA VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA	
<input type="checkbox"/>	_____
<input type="checkbox"/>	_____
<input type="checkbox"/>	_____

Presidente
Mesário
Mesário

OBSERVAÇÃO

A cédula oficial de votação, quer para as eleições majoritárias como para as eleições pelo sistema de representação proporcional, incluía-se entre as sugestões que, como presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em 1954, oferecemos à Câmara dos Deputados para a reforma da lei eleitoral, e reiterada no projeto que formulamos por incumbência do Governo e por ele encaminhado ao Congresso Nacional em julho de 1955. A sua adoção era assim justificada: assegurava a liberdade e o sigilo do voto, dificultando, se não impedindo, a cabala e as manobras feitas por «cabos eleitorais» para que o eleitor se utilizasse de determinadas cédulas; exigia do eleitor um mínimo de reflexão ao dar o seu voto, com a consulta, na cabine indevassável, dos nomes dos candi-

dados e das legendas partidárias nelas constantes em ordem variável; facilitava a apuração do pleito; e, finalmente, contribuiria, de certo modo, para combater o poder econômico nas eleições, desde que, fornecida privativamente pela Justiça Eleitoral, poupava aos candidatos os gastos, sempre avultados, com a sua impressão e distribuição.

Para as eleições pelo sistema majoritário, isto é, de Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e seus suplentes, Governadores e Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, conteria a cédula, impressos os nomes dos candidatos registrados; para as eleições pelo sistema proporcional, isto é, para a Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, conteria a relação dos Partidos Políticos, e respectivas legendas, concorrentes ao pleito, designados os candidatos, por números com que tivessem sido registrados. Nas primeiras, o eleitor assinalaria com um cruz (x) o nome do candidato de sua escolha; e nas segundas, por forma idêntica o partido em que votava e o número do respectivo candidato de sua preferência.

A Comissão Mista, criada por iniciativa da Câmara dos Deputados, e composta de senadores e deputados, para oferecimento do projeto da reforma da lei eleitoral, tendo como relator o deputado Ulysses Guimarães, sob o fundamento de que se tratava de uma reforma de «emergência», visando modificações do Código vigente no que fôsse absolutamente necessário, com tempo de aplicar-se ao pleito de 3 de outubro de 1955, cingindo-se ao essencial e inadiável, não acolheu a sugestão relativa a adoção nêle da cédula oficial e votação. Votaram vencidos os deputados Ernani Sátiro, Colombo de Sousa e o senador Lúcio Bittencourt. Declarou este último: «Não vejo, entre as várias soluções propostas, nenhuma que mais eficientemente se oponha à influência do poder econômico nos pleitos eleitorais. Nenhuma que mais democraticamente assegure a todos os cidadãos iguais oportunidades. Nenhuma que, com maior profundidade e sucesso, possa combater o «corenelismo», pondo termo ao chamado «eleitorado de cabresto». Ademais, é preciso atentar para a circunstância de que a sugestão promana de uma das figuras da nossa Justiça Eleitoral que, pela operosidade, pela cultura, pela integridade moral e, maxime, pela experiência havida em longo contacto com o problema, bem merece ser ouvido pelo Congresso Nacional. Se após longos anos de estudo, no trato diuturno das questões eleitorais, na luta permanente contra a fraude, o Ministro Edgard Costa chegou à conclusão de que a «cédula oficial» é indispensável para a moralização do processo eleitoral, não vemos razão para repelirmos essa sugestão, submetendo-a a uma prova sem grandes riscos».

Os debates travados em plenário em torno à inovação pleiteada pela Justiça Eleitoral — combatida principalmente pelo Partido Social Democrático — transbordaram para as colunas da imprensa em todo o país, firmando-se através ela, a opinião generalizada sobre a sua necessidade como garantia da liberdade e honestidade do pleito presidencial que se avizinhava.

Esses debates prosseguiram, com o mesmo objetivo, após a rejeição da cédula oficial pela Comissão Mista, cujo projeto afinal se converteu na Lei 2.550. Ao Senado foi apresentado, em 7 de julho de 1955, projeto instituindo-a nas eleições majoritárias; aprovado e remetido à Câmara, atí continuou a sofrer oposição, provocando uma verdadeira crise política, tida mesmo como de consequências imprevisíveis para as próprias instituições democráticas, como se mostra do relato feito pelo deputado José Maria Alkmin (PSD), em sessão de 28 de outubro (*), sobre os fatos que precederam à apresentação do projeto que veio se converter na Lei nº 2.582.

(*) Diário do Congresso Nacional, de 9 de novembro de 1955, págs. 8.236.

Referiu o ilustre líder da maioria que, na preocupação de ser encontrada uma solução para o problema político, que se agravava dia a dia, estivera no gabinete do Ministro da Guerra, general Teixeira Lott, dêle ouvindo que — «era grande a preocupação dos homens incumbidos de defender o regime e das autoridades em cujas atribuições se incluía a de preservar as instituições democráticas, uma vez que a não adoção da cédula oficial era, a seu ver e ao ver de inúmeros homens de grande responsabilidade no regime, o prenúncio de dias de inquietação para o país. E S. Exa. explicava que não sendo um especialista em matéria de direito eleitoral, que não conhecendo mesmo em detalhe a questão da cédula oficial, S. Exa. se louvava na Justiça Eleitoral, através de cujo órgão mais elevado, o Tribunal Superior Eleitoral, ficava sabendo que a cédula oficial era o único meio de legitimar a eleição que se avizinhava. E assim pensava porque era a própria Justiça Eleitoral que pleiteava a cédula como remédio para nossos males nos pleitos eleitorais. S. Exa. apresentou os motivos pelos quais receiava que se a cédula não fosse adotada, iríamos para dias intranquilos».

«E como partisse do Tribunal Superior Eleitoral a sugestão da cédula oficial — prosseguiu — tratei de estabelecer contato com o seu egrégio Presidente, o Senhor Ministro Edgard Costa. Não o consegui no mesmo dia, mas fui recebido por S. Exa. no dia imediato em companhia dos nobres colegas e prezados amigos, deputados Martins Rodrigues e Ulisses Guimarães. Recebidos pelo Sr. Ministro Edgard Costa fizemos a S. Exa. o relato dos motivos que nos levaram a não apoiar a cédula oficial»... «Falei, então, ao Sr. Ministro Edgard Costa sobre a necessidade de que S. Exa., que tinha encaminhado o projeto de que resultara a cédula oficial, estudasse uma modalidade qualquer, uma fórmula, uma sugestão que nos pudesse conduzir à uma situação de tranquilidade... A S. Exa., que me dizia estar no fim do exercício da presidência do Tribunal, pedi que prestasse mais este serviço à Nação naqueles últimos dias, e que nos apontasse uma solução capaz de reunir todas as tendências políticas, todas as manifestações do pensamento partidário representado aqui na Câmara».

«O Sr. Ministro Edgard Costa, duas horas depois de termos saído de sua residência, disse-me, pelo telefone, que os defeitos por nós apontados na cédula oficial eram três ou quatro e que a seu ver, podiam ser removidos na própria cédula. Arguimos contra a cédula oficial, principalmente, que era um meio desconhecido de votação. Pedi a atenção de S. Exas., o Sr. Ministro, para este fato: até aqui mesmo, no recinto da Câmara, que é, a meu ver, o colégio eleitoral mais especializado do país, o deputado costuma votar errado. De forma que um processo novo de votação, estabelecido às vésperas de um pleito, não parecia medida razoável, uma forma tranquilizadora a ser adotada para as eleições de 3 de outubro, que estavam apaixonando tanto. Apontávamos também com relação à cédula oficial, a possibilidade de não chegar a tempo ao destino porque estávamos a pouco mais de um mês do pleito. Se a cédula não chegasse ao destino, não havendo meio de ser adotada outra cédula, o eleitorado não poderia cumprir o direito de votar. E apontamos outros defeitos de menor importância. O Senhor Ministro, por telefone, duas horas depois que saímos de sua residência, me propunha a remoção dos defeitos por nós assinalados na cédula. Seria a mesma cédula oficial, ficando os partidos políticos com a faculdade de imprimi-la e os eleitores com a possibilidade de levá-la à seção eleitoral. Uma vez verificada a ausência de qualquer sinal que importasse quebra do sigilo, poderia o voto ser dado

com aquela cédula, isto é, a fornecida pelos partidos. Declarei a S. Exa., no mesmo momento, pelo telefone, que a mim me parecia aceitável aquele conjunto de sugestões».

«Isto — prosseguiu — ocorreu no dia 21 de agosto, à noite. Pela manhã do dia 22, ainda muito cedo, convoquei uma reunião dos meus colegas de bancada, designados pelo meu partido para o exame da questão, os senhores deputados Oliveira Brito, Ulisses Guimarães e Martins Rodrigues. Fora da nossa agremiação solicitei o comparecimento dos representantes do Partido Trabalhista Brasileiro e do Partido Social Progressista, os meus nobres colegas, deputados Nelson Omegna e Chagas Freitas, este na ausência do ilustre líder Arnaldo Cerdeira, que, na ocasião, se encontrava em São Paulo. Compareceram ao meu hotel entre 8 e 9 horas, para tomar conhecimento da solução apontada pelo eminente Sr. Edgard Costa. Fomos unânimes em que devíamos aceitar as modificações propostas... No correr do dia, depois de haver comunicado por telefone, ao Ministro Edgard Costa que a sua sugestão tinha sido aceita, S. Exa. me declarou que gostaria de promover uma reunião com o líder da maioria para o exame da matéria. Mais tarde fiquei sabendo que S. Exa. havia telefonado ao meu prezado colega deputado Afonso Arinos, sugerindo-lhe uma reunião com a minha presença no seu gabinete de trabalho, ou seja, no Tribunal Superior Eleitoral».

...«No correr do dia comuniquei-me pelo telefone com o Sr. Ministro Edgard Costa e disse-lhe que, de acordo com as suas sugestões, havíamos redigido um projeto. No meu entender, porém, seria preferível que S. Exa. mesmo o redigisse, porque, por uma infidelidade de memória, poderia não acolher todas as sugestões de S. Exa.. O Sr. Ministro concordou e declarou que iria redigi-lo. De maneira que quando o Sr. Afonso Arinos e eu chegássemos ao seu gabinete, já o projeto, que era pequeno, deveria estar concluído. Quando chegamos ao gabinete do Ministro Edgard Costa, S. Exa. nos apresentou, ao Sr. Afonso Arinos e a mim, o projeto redigido de próprio punho, que nos leu».

Apresentado esse projeto à Comissão de Justiça da Câmara pelos deputados José Maria Alkmin e Luis Garcia, foi, afinal, adotado como emenda substitutiva ao projeto do Senado, então em estudos naquela Comissão. — «Todos os motivos de intranquilidade — referiu o deputado José Maria Alkmin — todas as razões de desassossego que tanto inquietavam os homens responsáveis pelo regime e de que o Senhor Ministro da Guerra me havia dado notícia dois dias antes, no seu gabinete, estavam desfeitos. Tanto assim que o honrado titular da Guerra deu entrevista a um vespertino dizendo que com a cédula única estava desanuviado o ambiente nacional».

— A inscrição na cédula dos nomes dos candidatos segundo a ordem cronológica dos respectivos registros, impunha-se, não apenas como demonstração de ausência de qualquer preferência da Justiça Eleitoral ao organizá-la, mas também como decorrência da necessidade de assegurar a sua uniformidade imprescindível, ante a faculdade concedida aos partidos de a imprimirem e distribuírem.

— O dispositivo do art. 7º da Lei, revogando a exigência do uso de tinta indelével feita pela Lei nº 2.550, art. 36, resultou de representação anteriormente feita ao Congresso pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral sobre a inexecutabilidade da medida, ante inexistência apurada de tinta com a característica exigida.

— O disposto no art. 8º resultou de igual representação, como providência que se impunha ante a atribuição legal das forças armadas de garantir, de forma permanente, a ordem e a moralidade do pleito.

Esse, em linhas gerais, o histórico da Lei nº 2.582, de 1955, que, pela primeira vez, introduziu no processo eleitoral a cédula oficial de votação como elemento de moralização do voto, assegurando-lhe a liberdade e o sigilo, estabelecido este por preceito constitucional expresso (art. 134), mas violado por inúmeras e variadas manobras fraudulentas.

Os resultados colhidos com a sua aplicação na eleição presidencial de 3 de outubro de 1955, levaram à sua adoção, pela Lei nº 2.962, de 1956, às demais eleições majoritárias, isto é, para governador e vice-governador, senadores e suplentes respectivos, prefeito, vice-prefeito e juizes de paz (art. 9º).

Ver ainda as Leis ns. 4.109 e 4.115, de 1962, que estenderam o uso da cédula oficial nas eleições pelo princípio proporcional.

II

DA CAPACIDADE ELEITORAL

A) IDADE

Democracia, na definição que se tornou vulgar, é «o governo do povo pelo povo»; regímen de harmonia, de liberdade e de justiça, suas raízes se aprofundam na vontade esclarecida do povo, agindo ciente e conscientemente em busca do bem público ao escolher, livremente, os seus governantes e representantes.

Esse povo não pode ser o povo-massa, mas o povo politicamente organizado, isto é, o corpo eleitoral, como «fonte de todos os outros poderes do Estado, e ao mesmo tempo verdadeiro juiz de todos êles (José Soriano de Sousa, *Princípios gerais de direito público e constitucional*)».

O eleitorado idôneo e capaz constitui, assim, a verdadeira base da prática do regímen democrático. Como tal, cumpre que se revista de condições que assegurem o exato desempenho da função a que é chamado a exercer. Essas condições decorrem de preceitos constitucionais, tendo como fundamental a da nacionalidade por se tratar de um direito político.

Reproduzindo dispositivos da Constituição de 1934 (art. 103) e da Constituição de 1937 (art. 117), a Constituição vigente dispõe que — «são eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei» (art. 131). Foi, assim, reduzida a idade exigida pela Constituição de 1891 a de 21 anos (art. 70), a qual, por sua vez, reduzira a expressa na Constituição do Império, — 25 anos (art. 92).

A capacidade política é, dessarte, alcançada antes de atingida a maioridade para a vida civil. Na justificação do anteprojeto que se transformou no Código Eleitoral de 1932, o seu relator na subcomissão legislativa dele incumbida, o Dr. JOÃO CABRAL, expondo as razões por que prevalecera a manutenção do direito anterior exigindo a idade de 21 anos, depois de acentuar que, se ninguém sugerira aumentá-la dêste limite, certos políticos reclamavam fôsse diminuída para 18 anos — «parecer dado com vista

de agradar aos alunos das escolas superiores», — acrescentou: «Racional e praticamente, se consideraram também aqui, não somente a face do direito individual do cidadão, mas também e principalmente o direito da sociedade, os interesses da ordem pública e da disciplina, quer no lar, quer nos estabelecimentos de educação, e os interesses mesmos da cultura em geral, não deixaremos de topar graves inconvenientes no lançar nas lutas políticas os moços ainda em formação cultural e geralmente estranhos à economia nacional, mas apenas influenciados pelos ideologismos bizarros, mais ou menos escaldantes» (*Código Eleitoral*, pág. 26).

Estas palavras do ilustre professor e jurista são de inteira atualidade, quando tais ideologias dominam, e agitam, certos círculos acadêmicos.

THEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, por sua vez, embora reconheça que «a intervenção dos moços, com espírito renovador e idealista, tem um reflexo benéfico sobre a vida política», considera haver «tôda conveniência em afastar-se os rapazes em idade ainda escolar das atividades políticas», pois «é bem certo que tais preocupações, absorventes que são, desviam a atenção dos moços em um período da vida de importância transcendental para a sua formação intelectual», concluindo por lhe parecer mais aconselhável voltarmos ao regimen da maioria legal — 21 anos». (*A Constituição Federal comentada*, vol. III, pág. 24).

Efetivamente, mais acertado teria sido manter o dispositivo da Constituição de 1891, isto é, conceder a capacidade política somente àqueles que atingissem a maioria civil.

As razões já apontadas, acresce outra, para que cumpre atentar.

A Constituição, em seu art. 181, impõe a todos os brasileiros a obrigação do serviço militar, estatuinto que nenhum poderá, a partir da data inicial, fixada em lei, para a prestação desse serviço, exercer função pública sem a prova de ter se alistado, ser reservista ou gozar de isenção. O serviço militar é obrigatório, por lei, a partir dos 18 anos de idade; aos 21, ao inscrever-se como eleitor, o cidadão já teria cumprido esse dever cívico, e não, apenas, como hoje, o estar simplesmente alistado para ele. Escola de civismo e de disciplina como deve ser tido aquêl serviço, o direito de voto, função pública das mais relevantes, melhor seria exercido.

Acresce que alistado eleitor antes da efetiva prestação do serviço militar, terá o seu direito de voto suspenso durante ela. Finalmente, o cidadão, embora eleitor, é inelegível, até atingir a idade de 21 anos, para cargos de representação que exigem essa idade mínima, como sejam os de deputado à Câmara Federal e às Assembléias Legislativas estaduais, continuando, assim, equiparados aos inalistáveis, segundo o preceito constitucional do art. 138.

Em conclusão : o preceito da Constituição de 1891, expresso no seu art. 70, merece ser restabelecido, isto é, somente os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei, poderão ser eleitores.

B) ANALFABETOS

Preceitua o art. 132, I, da Constituição : «Não podem alistar-se eleitores — a) os analfabetos». A Constituição de 1934, art. 108, usava de outras expressões : «os que não saibam ler e escrever».

«Desde que o indivíduo seja analfabeto, isto é, não saiba requerer do próprio punho sua inscrição eleitoral, presume-se, por falta de melhor critério, e por ser inexequível o exame direto, que carece do desenvolvimento intelectual mínimo para ingressar no quadro eleitoral do País» (SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, vol. I, pág. 367).

Os que pugnam pela extensão do direito de voto ao analfabeto, invocam, como argumentos, ser, por preceito constitucional, universal o sufrágio, e ser o governo democrático um governo de maioria. Cumpre, porém, atentar para o maior requisito do voto, a que o analfabeto não pode satisfazer : o seu sigilo, como condição indispensável da liberdade de sua manifestação. Isso mesmo considerou a Subcomissão que elaborou o anteprojeto do Código Eleitoral de 1932, mantendo o que dispunha a Constituição de 1891 (art. 70) : «São óbvios os motivos pelos quais devemos manter a exclusão dos analfabetos do exercício do voto. Eles não poderão expressá-lo como quer a ciência e a técnica eleitorais. Admiti-los seria quebrar os princípios fundamentais do sigilo e, portanto, da liberdade do voto» (JOÃO CABRAL, *Código Eleitoral*, pág. 21).

JOÃO BARBALHO ao comentar o dispositivo do art. 70 da Constituição de 1891, escreveu : «a exclusão dos analfabetos não lhes cria um impedimento invencível e, de sua natureza, perpétuo, ao exercício do voto. É antes uma simples suspensão dêle e na vontade do excluído está fazê-la cessar. Com os modernos processos de ensino primário em muito pouco tempo e com facilidade se aprende a ler e escrever. Finalmente, a interdição do voto aos iletrados é uma bem avisada determinação da lei, ainda por outra razão que em nosso sistema político é de alta monta : ela concorrerá, ainda que indireta, mas eficazmente, para o desenvolvimento da instrução popular, a qual é um dos principais elementos da prosperidade da República, *an object of primary importance*, dizia G. Washington».

CARLOS MAXIMILIANO, acorde com Barbalho, assim se manifesta em seus «Comentários»: «Pode o analfabeto ser opulento e ativo; falta-lhe, entretanto, o meio de acompanhar atentamente a marcha dos negócios públicos e até o de verificar a exatidão da cédula fornecida por outra pessoa e por ele deposta na urna eleitoral. Negam-lhe a prerrogativa do voto, mas em caráter provisório. Procure ele os mestres, freqüente escolas gratuitas e terá adquirido a plenitude dos direitos de cidadão, sem o perigo de se tornar o ludíbrio dos galopins eleitorais, anciosos por lhe inverterem o sufrágio. O dispositivo ainda oferece a vantagem de constituir um estímulo para o combate ao analfabetismo». — Em nota, acrescenta ter visto «rapazes espertos entregarem-se ao divertimento de pedir para ver a cédula do caipira, que lia mal, e substituí-la hábilmente. Também conheceu muitas pessoas que aprenderam a ler, sômente para poderem votar».

Quando da elaboração da atual Constituição, dispondo o anteprojeto que não podiam alistar-se eleitores os que não soubessem ler e escrever, o deputado CAIRES DE BRITO, do Partido Comunista, apresentou (*et pour cause...*) emenda supressiva do dispositivo, sugestão que a Subcomissão não aceitou, não só pelas razões que, sempre, levaram o legislador a considerar o analfabeto um cidadão de capacidade política diminuída, em consequência de sua própria ignorância, como porque o sistema do voto secreto, em cabine indevassável, que provara bem em todo o Brasil, era incompatível com a manifestação do analfabeto. Além disso, o analfabeto seria eleitor vacilante, iludível, ficaria sujeito a burlas de toda espécie, de que, nem sempre, o próprio alfabetizado se eximia. O analfabeto pode ser inteligente, mas é ignorante, porque desconhece, não tem noção a respeito do processo da transmissão do pensamento pela palavra escrita, fundamental em toda sociedade civilizada. A emenda foi, afinal, rejeitada. (JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946*, 2º vol., pág. 409).

Outra emenda, aditiva, foi apresentada pelo deputado FERREIRA DE SOUSA, mandando acrescentar a expressão — «correntemente» — depois das palavras — «ler e escrever». «O homem que deve votar — (justificava a sua emenda), — precisa saber ler e escrever bem para que possa manifestar o seu voto. A emenda pretende que o legislador não facilite de tal forma o alistamento e o voto a ponto de permitir que o semi-analfabeto vote». A emenda foi, porém, rejeitada. Que era, entretanto, uma exigência razoável, comprova-o a inclusão no alistamento de indivíduos que apenas sabiam «garatujar» a sua assinatura nos respectivos pedidos de inscrição, elevando-se extraordinariamente o número de semi-analfabetos admitidos como eleitores. A exigência imposta pelo art. 69 da Lei nº 2.550, de 1955, — qual a do

cidadão, para alistar-se, *deverá preencher, do próprio punho, em cartório, na presença do escrivão ou de funcionário designado pelo juiz, a fórmula impressa que lhe será fornecida, no ato, — formalidade comprovada por atestado do serventuário, — tornou implícita a prova daquela condição da emenda Ferreira de Souza, isto é, a de saber o requerente ler e escrever correntemente.* Com a revisão do alistamento procedida, com essa exigência, a partir de junho de 1956, foram excluídos do eleitorado aqueles semi-analfabetos.

O deputado HERMES LIMA (União Democrática, D.F.), considerava, entretanto, absurda a emenda Ferreira de Souza, porque, para saber ler e escrever *correntemente*, seria necessário que o eleitor fizesse quatro ou cinco anos de escola primária; a maioria dos brasileiros, — acrescentava, — não poderia, assim, gozar do direito de voto.

O saber ler e escrever correntemente não exige freqüência, tão dilatada, em escola primária. Se, entretanto, quer se referir a «curso primário», — possuí-lo deveria ser condição para o alistamento eleitoral, exigência apoiada na própria Constituição ao inscrever no art. 168, I, a obrigatoriedade desse ensino, e justificada pela necessidade da elevação crescente do nível intelectual do eleitorado, e como elemento para um voto consciente.

Improcede o argumento de que o analfabeto paga impostos, contribuindo dessarte para as despesas públicas, porque não constitui essa circunstância requisito para o exercício do direito de voto. Não é exigida, como o era no regime monárquico, a prova de renda como requisito para ser eleitor. A «universalidade do sufrágio», baseada na idade e na nacionalidade, sofre apenas as restrições expressas no art. 132 da Constituição, a primeira das quais é a relativa aos analfabetos.

O voto do analfabeto restrito aos pleitos municipais, justificado com a consideração de que, sendo restrito o círculo em que vive, pressupõe que conheça as necessidades locais e as qualidades, ou defeitos, dos que, com ele convivendo, apelam para o seu voto, — seria admissível se fôsse possível assegurar, com o sigilo, a liberdade dele, tal como resulta com o uso da cédula oficial. Nem mesmo com a adoção da cédula em cores, — cujo uso, que se imporia generalizado, elevaria extraordinariamente o seu custo, e talvez até a impossibilidade de sua confecção no interior do país, — o analfabeto não ficaria de todo imune às tricas e manobras fraudulentas dos galopins eleitorais supressivas daquela liberdade.

Pleiteia-se, ainda, a extensão do direito de voto ao analfabeto invocando-se suposta ignorância do legislador constituinte de que os meios de divulgação através do rádio e da televisão constituem fator da politização de todo o povo. Há exagêro na afirmação, pois essa divulgação redundava, na maioria dos casos, numa orien-

tação não apenas imprecisa, mas por vêzes confusa, sobre os problemas públicos. De resto, não sendo, como parece pretender-se, recente a sua prática, já tivemos um eleitorado em que pululavam os *semi-analfabetos*, afinal excluídos pela revisão conseqüente à Lei nº 2.550, de 1955; é possível, portanto, supor as funestas conseqüências para a verdade e a legitimidade do sufrágio popular, com um outro eleitorado em que os *analfabetos* figurariam em percentagem elevada. Se alistável, o analfabeto seria elegível, *ex-argumentum* do art. 138 da Constituição, a menos que dispositivo expresso, como o relativo aos militares referido no parágrafo único do art. 132, estabelecesse a sua inelegibilidade; os órgãos eletivos, em sua respeitabilidade e eficiência, desceriam, com aquela elegibilidade, a um nível incompatível com a própria dignidade das respectivas funções.

Em conclusão: deve ser mantido o preceito constitucional que nega aos analfabetos o direito de voto, preceito inscrito em tôdas as Constituições republicanas. Sobre oferecer, — como acentuava CARLOS MAXIMILIANO, — a vantagem de constituir-se um estímulo para o combate ao analfabetismo, é preceito que não contraria o do sufrágio universal inscrito no art. 134, porque a expressão «universal» não deve ser traduzida ao pé da letra, mas entendida como excludente de condições relativas à fortuna, profissão, sexo, posição ou classe social. “A luminosidade é do direito, não do seu exercício”. (ASSIS BRASIL, *loc. cit.*, pág. 30).

A qualidade, e não a quantidade, foi e deve ser a principal preocupação do legislador na constituição do corpo eleitoral. A democracia não é a expressão do número, mas a consagração da qualidade. E sem êsse caráter qualitativo, que dá aos melhores a possibilidade de interferir mais decisivamente, a democracia sobreria no vórtice da demagogia.

C) MILITARES

Disponha a Constituição de 1891, art. 70, § 3º, que não podiam alistar-se eleitores — «as praças de pret, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior», — exceção admitida como homenagem «aos moços que foram o braço fortíssimo da proclamação da República». (*Anais*, vol. II, *apud* BARBALHO). A Constituição de 1934 (art. 108, parágrafo único), excetuou mais os sargentos do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército e os aspirantes a oficial.

A Constituição de 1937 (art. 117, parágrafo único) estabeleceu, porém, como regra geral, não poderem alistar-se eleitores — b) «os militares em serviço ativo». A Lei Constitucional nº 9, de 1945, dando nova redação a êsse artigo, excetuou os oficiais.

A Constituição de 1946, vigente, no art. 132, parágrafo único, voltou a dispor, como o faziam as Constituições anteriores a 1937, não poderem alistar-se eleitores apenas as praças de «pret», com as exceções por elas estabelecidas quanto aos aspirantes a oficial, sargentos e alunos das escolas militares de ensino superior, acrescentando os suboficiais e subtenentes. Embora alistáveis, serão, entretanto, inelegíveis (art. 138).

Já em 1893, ASSIS BRASIL, na sua «Democracia Representativa», acentuava que — «em alguns países adiantados em civilização e igualmente aperfeiçoados em instituições militares, os membros efetivos do exército e da armada não votam nem são votados. Se algum quiser tornar válida a eleição de que foi objeto, terá que abandonar a carreira, reformando-se. É o mais que se lhes concede». — «Desde logo, — acrescentou, — declaro-me também partidário da opinião de que os militares não devem tomar parte direta na política. Não devem votar nem exercer, como tais, funções eletivas», — concluindo: «é em benefício direto do exército e da armada que devemos desejar que os militares não se aniquilem na política». — Na 4ª edição da sua obra (1931) escreveu: «Nos longos anos que medei entre o presente e o em que foi vasado este capítulo, a questão de que ele trata nada adiantou. Nada adiantou nem atrasou. A situação dos militares em relação à política militante teve as suas flutuações nos dous sentidos, e, se alguma preponderância tem havido, parece ser favorável ao conceito dos próprios membros da classe desejosos de a verem especializada nas suas importantes finalidades e indene do contágio dissolvente do partidarismo».

CARLOS MAXIMILIANO, em seus *Comentários à Constituição*, a propósito do direito de voto aos militares, escreveu: «Os povos anglo-saxões, criadores ou, pelo menos, divulgadores das mais belas franquias do moderno liberalismo, ainda mantêm sob suspeita os cidadãos que a sociedade arma para a sua própria defesa. Por conveniência da disciplina e por tirar esta quase toda a independência indispensável ao eleitor, a exemplo da Inglaterra, os países europeus negam ao soldado o direito de voto. Alguns povos não fazem distinções: excluem das urnas todos os militares em atividade».

Decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Guanabara, admitindo a registro, contra claro e expresse dispositivo constitucional, a candidatura de um sargento, trouxe à baila a questão da inelegibilidade dos militares. Conservando-lhes o direito de voto, foi alvitada a adoção de preceito constitucional no sentido de, ao se candidatar a cargo eletivo, ser o militar transferido para a reserva dès que aceita pela Justiça Eleitoral o respectivo registro, ao invés do que dispõe o art. 182 da Constituição,

que determina aquela transferência somente após oito anos de afastamento, contínuos ou não, no cargo eletivo, cingindo-se à simples agregação desde a data da sua aceitação, seja — da respectiva diplomação.

As forças armadas e a magistratura se equiparam como garantias que são da lei, da sua fiel observância e da sua exata execução, indispensáveis à manutenção das instituições constitucionais. Ora, se os juizes somente poderão candidatar-se a cargos eletivos quando afastados definitivamente de suas funções, pela demissão ou aposentadoria (Constituição, art. 139), a emenda sugerida, relativa à elegibilidade dos militares, colocaria, assim, em pé de igualdade as duas classes. Acentue-se que o juiz só tem direito à aposentadoria a pedido após trinta anos de serviço público (Constituição, art. 95, § 1º), mantendo-se inelegíveis até três meses depois de cessadas definitivamente as suas funções, sendo, entretanto, exigido do militar menor tempo de serviço para a passagem para a reserva, isto é, vinte e cinco anos.

Se o regime democrático instituído pela Constituição é um regime de partidos políticos, e os pleitos eleitorais, assim, não deixam de se revestir de caráter partidário, o voto, em sua essência, é uma manifestação partidária. Ora, se é vedado ao juiz, ainda quando em disponibilidade, o exercício de atividade político-partidária (Constituição, art. 96, III), a rigor deveria ser, conseqüentemente, privado do direito de voto; e, por equiparação a ele, o militar da ativa. Visando, talvez, a seu afastamento das atividades políticas, — por nocivas à disciplina dos quartéis e à imparcialidade dos tribunais, — foi que o Decreto-lei n.º 7.586, de 1945, isentava da obrigatoriedade do alistamento e do voto os oficiais das forças armadas em serviço ativo e os magistrados (art. 4.º, letras d e f).

D) VOTO DAS MULHERES

Na Constituinte de 1891 foram rejeitadas várias emendas atribuindo à mulher o direito de voto. «Os *Anais*, — informa BARBALHO (*loc. cit.*), — guardam a interessante discussão havida e na qual se exibiram argumentos de toda ordem, sustentados de parte a parte com mestria e talento». E cita a manifestação a propósito do deputado PEDRO AMÉRICO: «a mulher, não direi ideal e perfeita, mas simplesmente normal e típica, não é a que vai ao fóro, nem à praça pública, nem às assembleias públicas defender os direitos da coletividade, mas a que fica no lar doméstico, exercendo as virtudes femininas, base da tranqüilidade da família, e por conseqüência da felicidade social».

Somente a partir do Código Eleitoral de 1932 ficou expressamente reconhecida a capacidade eleitoral da mulher, ao dispor

em seu art. 2º: «é eleitor o cidadão maior de 21 anos, *sem distinção de sexo*, alistado na forma dêste Código». Fê-lo, porém, sem caráter obrigatório assim para o alistamento como para o exercício do voto (art. 121).

O anteprojeto daquele Código, organizado pela Subcomissão que teve como relator o Dr. JOÃO CABRAL, estabelecia, porém, certas restrições, admitindo à inscrição apenas: a) a mulher solteira *sui juris*, que tivesse economia própria e vivesse do seu trabalho honesto, ou do que lhe rendessem bens, emprêgo ou qualquer outra fonte de renda lícita; b) a viúva em iguais condições; c) a mulher casada que exercesse efetivamente o comércio ou indústria, por conta própria, ou como chefe, gerente, empregada ou simples operária de estabelecimento comercial ou industrial, e bem assim a que exercesse efetivamente qualquer lícita profissão, com escritório ou estabelecimento próprio, ou em que tivesse função devidamente autorizada, ou que se presumisse autorizada pelo marido, na forma da lei civil. Seriam ainda alistáveis, nas condições acima: a) a mulher separada por desquite amigável, ou judicial, enquanto durasse a separação; b) a que, em consequência de declaração judicial de ausência do marido, estivesse à testa dos bens do casal, ou na direção da família; c) a que fôsse deixada pelo marido durante mais de dous anos, embora este estivesse em lugar sabido.

A Constituição de 1934 (art. 108), assim como a de 1937 (art. 117), mantiveram explícita a capacidade eleitoral da mulher, ao admitirem como eleitores os cidadãos brasileiros, *de um e outro sexo*, maiores de 18 anos. Dispunha aquela serem o alistamento e o voto obrigatórios para as mulheres, quando exercessem funções públicas remuneradas (art. 109).

A Constituição de 1946, vigente, depois de prescrever que — «são eleitores os brasileiros maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei» (art. 131), dispõe serem o alistamento e o voto obrigatórios *para ambos os sexos*, salvo as exceções previstas em lei (art. 133). Manteve, assim, expressamente a concessão do direito de voto às mulheres. O Código Eleitoral estabeleceu apenas uma exceção àquela obrigatoriedade, e restrita ao alistamento: às mulheres que não exerçam profissão lucrativa (art. 4º, n. I, letra d).

Mantida a capacidade eleitoral da mulher, deveria, entretanto, sofrer certas restrições, como aquelas constantes do anteprojeto do Código de 1932, atendendo a que, — como acentuou na Constituinte de 1891 o deputado PEDRO AMÉRICO — «a missão da mulher é mais doméstica do que pública, mais moral do que política».

III

DO ALISTAMENTO ELEITORAL

A) QUALIFICAÇÃO E INSCRIÇÃO

Conseqüentemente à Constituição de 1937, ficou cancelado o alistamento eleitoral então existente. O regímen por ela implantado não cogitava de eleições imediatas. Silenciando sobre os órgãos encarregados da sua organização, — o que importa dizer — na extinção da Justiça Eleitoral, instituída pela Constituição de 1934 (art. 63, letra *d*), adiou aquelas eleições para após a realização do plebiscito a que deveria ser submetida (arts. 178 e 187).

Sômente decorridos cerca de oito anos, voltou-se a cogitar do assunto com a promulgação da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que, considerando «terem se criado as condições necessárias para que entrasse em funcionamento o sistema dos órgãos representativos», e «as tendências manifestas da opinião pública brasileira», determinou que, no prazo de 90 dias, fôsem fixadas em lei as datas das eleições para Presidente da República e governadores dos Estados, assim como para o Parlamento e as Assembléias Legislativas (art. 4º).

Foi então, promulgado o Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio seguinte, regulando, em todo o País, o alistamento eleitoral e as eleições a que se referia o citado art. 4º. Para a sua execução, — sem, contudo, expressamente restabelecer a «Justiça Eleitoral», — instituiu como órgãos dos serviços eleitorais o Tribunal Superior, na Capital da República, um tribunal regional na Capital de cada Estado e no Distrito Federal, juntas eleitorais e juizes eleitorais nas capitais, comarcas, termos e distritos (ver *Parte Terceira, cap. VII*).

Regulando o alistamento, determinou que êle seria feito mediante qualificação e inscrição eleitorais, que seriam *ex-officio* ou a requerimento do interessado e fixou a data de 2 de dezembro para as eleições para Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados, e para 6 de maio de 1946 as de governadores dos Estados e Assembléias Legislativas.

A exiguidade de tempo para a organização do eleitorado com direito de voto nessas eleições, implicou em facilidades para o respectivo alistamento, notadamente com a adoção ampliada da qualificação e inscrição *ex-officio*. Em seis meses, — seja de junho, quando teve início o alistamento, a 2 de dezembro, data fixada para as eleições, — foram alistados mais de sete milhões de eleitores!

Aquelas facilidades ensejaram a inclusão no corpo eleitoral, em grande número, de semi-analfabetos, isto é, de indivíduos que apenas sabiam assinar, — ou melhor, «desenhar», — o nome, e, por outro lado, a duplicidade, senão a pluralidade, de inscrições, resultante da falta de prova indispensável de identidade do requerente e de fraudulenta comprovação dos requisitos para o exercício do voto. Essas irregularidades se repetiram e multiplicaram numa crescente fraude, a que o Código de 1950 não conseguiu pôr termo. Esse eleitorado, — dito «fantasma», pois até pessoas já falecidas nele figuravam, sobrepujando, em algumas circunscrições, a própria população alistável, — ameaçava, assim, a legitimidade do voto como manifestação da vontade esclarecida da Nação na escolha dos seus representantes e órgãos dirigentes. Urgiam, pois, providências visando a erradicação dessas irregularidades e fraudes.

Ao projeto de reforma eleitoral então em elaboração no Congresso Nacional (1954), procurei emprestar a colaboração do Tribunal Superior Eleitoral, a que presidia. Sugeri, em referência ao alistamento, que o requerimento de inscrição fôsse pessoalmente entregue em cartório pelo requerente, e obrigatoriamente instruído com documento probatório da sua identidade; — sabido que registros de nascimento adrede efetuados para fins eleitorais eram fontes de inúmeras fraudes, contribuindo para o chamado eleitorado «fantasma», sugeri ainda que não tivessem valor, para esse fim, as certidões de registro feito, de acordo com a legislação vigente, fora do prazo legal, senão após um ano da sua realização, como modo de descoroçoar essa fraude; — e, finalmente, sugeri a exigência, a partir de 1º de janeiro seguinte, do retrato do alistando.

A Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955, aceitando a sugestão da presença pessoal do alistando em cartório para o fim de sua inscrição, e a exigência do retrato, como elemento de sua identidade, dispôs no art. 69, — a partir, porém, de 1º de janeiro de 1956, — que pelo requerente deveria ser preenchido, do próprio punho, em cartório, na presença do escrivão ou de funcionário designado pelo juiz, a fórmula impressa do pedido de inscrição, que lhe será fornecida, entregando no ato três retratos com as dimensões de 3x4.

Se o requisito de saber ler e escrever se apura com a formalidade estabelecida nesse artigo, — além de documento comprobatório da nacionalidade e idade do requerente, — a prova de identidade deveria ser exigida através de documento hábil, e não facultativamente, como se dispõe no art. 2º da citada lei, somente em caso de dúvida, por incompreensível que, sendo usual tal exigência para a prática de qualquer ato da vida civil, seja dispensada para a obtenção do título eleitoral, que confere ao indivíduo o exercício do direito político do voto. Era exigência que já se incluía no Decreto-lei nº 8.566, de 7 de janeiro de 1946, baixado pelo Presidente JOSÉ LINHARES.

Em conclusão : visando a um alistamento escoreito de falhas e mais seguramente isento de fraudes, cumpre que ele se faça na conformidade do que dispõe o art. 69 da Lei nº 2.550, de 1955, instruído, porém, o pedido, *obrigatoriamente*, além de quatro retratos com a dimensão de 3x4, com os seguintes documentos : a) certidão do registro civil de nascimento, ou documento oficial do qual se infira a nacionalidade brasileira, ou adquirida, do requerente, e de ser ele maior de 18 anos ; b) prova de sua identidade, mediante carteira expedida pelas repartições competentes para fazê-lo, ou documento, igualmente oficial, que a comprove devidamente, a critério do juiz ; c) prova de residência no local da inscrição ; d) certificado de quitação com o serviço militar. — As certidões de registro de nascimento, efetuado, de acôrdo com a legislação em vigor, fora do prazo legal, só seriam admitidas após o decurso de um ano do mesmo registro.

B) CANCELAMENTO E EXCLUSÃO

A pluralidade de inscrição como uma das causas de cancelamento (Cód., art. 41, n. 37), está a exigir uma organização melhor dos «Registros Eleitorais», mediante os quais seria facilitada a verificação de duplicidade de alistamento : os «Registros Regionais», a cargo dos respectivos tribunais, e de um «Cadastro geral», no Tribunal Superior, para cuja organização forneceriam aqueles, inicialmente, cópias das fichas de inscrição constantes dos seus fichários, passando os juízos eleitorais a remeter-lhe, diretamente, uma das vias do título dos cidadãos alistados, além da que remetesse ao respectivo tribunal regional. O Cadastro Geral constituiria uma seção especial do Tribunal Superior, sendo criados, sob proposta sua, os cargos necessários ao seu bom funcionamento.

Se o Registro Regional faculta a verificação dessa duplicidade dentro da respectiva circunscrição eleitoral, quando resultante da inscrição em circunscrições diversas, sendo comuns as

feitas em municípios limítrofes de Estados diversos, somente o Cadastro Geral possibilitaria a repressão dessa fraude.

O exame dos Registros seria feito imediatamente a seguir ao processo de inscrição; dês que verificada a existência de duplicidade dela, seria instaurado «de ofício» o processo de cancelamento, e com a exclusão do alistado ser-lhe-ia aplicada a penalidade estabelecida no Código Eleitoral, art. 175, n. 4.

— O Código Eleitoral de 1932 instituía, ao lado do «registro patronímico», o «registro dactiloscópico», que compreendia o conjunto das fichas dactiloscópicas dos alistados. Esse registro assegurava, pela sua natureza, a verificação de duplicidade de inscrição no caso de uso de nomes diferentes pelo mesmo eleitor. A sua organização hoje esbarra com a dificuldade, senão com a impossibilidade, da obtenção das individuais dactiloscópicas do atual corpo eleitoral, que ascende a milhões de inscritos.

Contudo, a Lei nº 2.550, exigindo que da «fôlha individual de votação» conste a impressão digital do polegar direito do eleitor, estabeleceu com essa providência, — que deve ser extensiva às fichas destinadas aos respectivos registros, além do retrato, — um elemento da mais segura verificação no caso de identidade duvidosa. assim no ato da votação como no de suspeita de inscrição dúplice.

— No projeto que elaborei por incumbência do Governo Federal, e por êle encaminhado, em 1955, ao Congresso Nacional, sugeri fôsse excluído da lista de votação, então remetida à Mesa Receptora, o nome do eleitor que tivesse deixado de votar, sem causa justificada, nas duas eleições anteriores. Visava com esse dispositivo eliminar uma parte fictícia do eleitorado, constituído por eleitores omissos no cumprimento do seu dever.

Entre as cominações estabelecidas pelo art. 38, § 1º, da citada Lei nº 2.550 para o eleitor que tendo deixado de votar, não fizer a prova do pagamento da respectiva multa, ou se justificado devidamente, — deveria ser expressa a da suspensão do direito de voto, mediante a exclusão de sua fôlha individual de votação dentre as remetidas às Mesas Receptoras por ocasião da eleição, devidamente esclarecida essa omissão tendo em vista o disposto pelo art. 68, § 6º, daquela lei.

A reincidência naquela abstenção de voto deveria constituir uma outra causa expressa de cancelamento, como sanção à inobservância do preceito do art. 133 da Constituição sobre a obrigatoriedade do voto, com as conseqüentes incapacidades estabelecidas pelo art. 38, § 1º, da Lei nº 2.550, que visam a combater o abstencionismo aos pleitos. Cessada a causa do cancelamento, isto é, satisfeitas as multas em que tivesse incorrido, aplicadas

no máximo, poderia o interessado, tal como prescreve o art. 45, § 2º, do Código Eleitoral, requerer novamente a sua qualificação e inscrição.

C) TÍTULO ELEITORAL E FÔLHA INDIVIDUAL DE VOTAÇÃO

A «fôlha individual de votação» mandada adotar pela Lei nº 2.550, de 1955, a partir de 1º de janeiro de 1956 (art. 69), foi a melhor inovação instituída por essa lei visando ao aperfeiçoamento, sob vários aspectos, do processo eleitoral.

Originou-se essa sua adoção da sugestão que, como presidente do Tribunal Superior Eleitoral, encaminhei, com outras, à Câmara dos Deputados, em 1954, como contribuição do mesmo Tribunal, através o ilustre relator, deputado RAUL PILA, do projeto ali em discussão, e reiterada no que elaborei, por incumbência do Governo Federal e por êle, em março de 1955, encaminhado ao Congresso Nacional, em cuja «exposição de motivos» do então Ministro da Justiça, o ilustre Dr. ALEXANDRE MARCONDES FILHO, foi considerada, com a da cédula oficial, como «inovação fundamental do projeto».

O objetivo dessa inovação era, face às inúmeras fraudes praticadas com o uso do título eleitoral, substituí-lo pela referida fôlha individual, eliminando-se de plano tôdas aquelas fraudes.

Fixando o eleitor na mesma seção eleitoral, e somente nela podendo êle votar, sendo conservada em cartório para a sua remessa oportuna à respectiva Mesa Receptora, — aboliu, entre outras fraudes, a do uso de título falso ou de 2ª via dolosamente obtida, que permitiam a duplicidade de votos em seções diferentes e a retenção do título por terceiros, — os chamados «cabos eleitorais», — como modo de obstar o exercício do voto de adversários.

Preliminarmente importou na supressão da periódica distribuição dos eleitores, que era então feita pelas seções eleitorais, com a organização das respectivas «listas de votação» e sua publicação pela imprensa ou por edital, cuja dificuldade de consulta ensejava, por vêzes, a admissão do voto do eleitor em seção diversa daquela em que estava inscrito, sendo tomado em separado. Dessarte, foi poupado trabalho aos cartórios eleitorais às vésperas do pleito, imprimindo-lhe maior presteza e regularidade.

— Representando, como representa, verdadeiro e legítimo título eleitoral, a adoção da fôlha individual de votação implicou na abolição dêsse título, como foi proposta, sendo instituído, em substituição um cartão comprobatório da qualidade de eleitor do seu portador e indicativo da seção eleitoral em que tivesse sido inscrito.

A Comissão Mista de Reforma Eleitoral conservou, porém, expressamente, a denominação de — «título eleitoral» — àquele cartão, que, como um extrato da respectiva fôlha individual, conterá, a mais, os elementos necessários à identidade do seu portador, inclusive a sua fotografia, continuando, porém, restrito a servir de prova de que o eleitor está inscrito na seção em que deverá votar, com as garantias decorrentes dessa condição (Lei n. 2.550, art. 68, §§ 4º, 5º, 6º e 7º).

A falsificação desse cartão, — ou «título eleitoral», como foi denominado, — não poderá, porém, beneficiar ao seu portador, pela inexistência em juízo da correspondente fôlha individual de votação, tal como se verificou nas eleições de outubro de 1958, no ex-Distrito Federal. Ainda que o voto seja tomado, — e o será em separado de acôrdo com o § 6º do art. 68 da Lei n. 2.550, — verificada posteriormente a inexistência da respectiva fôlha individual, será anulado afinal.

Finalmente, a adoção da fôlha individual de votação trouxe como consequência a revisão do alistamento eleitoral, providência que se impunha ante as graves falhas de que se revestia, o então existente, revisão a que se procedeu oportunamente, com observância do disposto pelo art. 69 da lei, expurgando-o daquelas irregularidades oriundas principalmente, do alistamento *ex-officio*, de inscrições dúplices, da inclusão de semi-analfabetos e da manutenção nêle de eleitores já falecidos.

— Uma alteração recomenda-se como necessária nesse «título eleitoral»: a supressão dos dizeres constantes de seu verso, destinadas, em cada eleição, à rubrica do presidente da Mesa, como comprovação do exercício do voto, — e sua substituição por uma papeleta impressa, fornecida com o material para a votação, a ser preenchida no ato, com a declaração de ter votado o eleitor nela mencionado, assinada pelo presidente da Mesa e entregue ao votante. À prova do cumprimento do dever de votar, exigida por lei para a prática de vários atos da vida civil, *ex-vi* do art. 36. § 1º, da Lei n. 2.550, sobre revestir-se, com êsse documento, da autenticidade que em absoluto falta àquela simples rubrica no verso do título, será facilitada com a sua exibição, ou respectiva cópia fotostática, sem risco do desapossamento e extravio do mesmo título.

DA VOTAÇÃO

A) O SIGILO DO VOTO E A CÉDULA OFICIAL DE VOTAÇÃO

O sigilo do voto, como condição de sua liberdade, é fundamental para a legitimidade e a verdade dos pleitos eleitorais.

«O voto é secreto», determina a Constituição em seu art. 134. O Código Eleitoral de 1950 procurou assegurar-lhe esse sigilo com as providências editadas em seu art. 54: o uso de sobrecartas oficiais uniformes, opacas e rubricadas pelo presidente da Mesa Receptora à medida que fôsem entregues aos eleitores, e o isolamento destes em cabine indevassável para o efeito de introduzir, nessas sobrecartas, a sua cédula de votação, fechando-a a seguir.

Essas providências, porém, se mostraram deficientes com o uso da cédula individual de votação. O voto, notadamente nas cidades do interior, era controlado pelos «cabos eleitorais», através os chamados «viveiros» ou «currais», como eram denominadas as concentrações de eleitores que, a pretexto de prestar-lhes assistência, faziam os partidos no dia do pleito, visando, porém, a impor-lhes o uso de determinada cédula, despojando-os de quaisquer outras, através manobras várias, numa verdadeira coação moral.

A cédula única mandada adotar pela Lei n. 2.582, de 1955, para as eleições presidenciais, (1) constituiu o primeiro e grande passo para a restituição e segurança do sigilo do voto, e com ele a liberdade do eleitor para o seu exercício. Os resultados alcançados com a sua aplicação constituíram motivo para sua extensão às demais eleições majoritárias, determinada pela Lei n. 2.962, de 1956.

Em 1960, ditando normas sobre a eleição de deputados à Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, então criado, — assembléia com função inicial constituinte, — a Lei n. 3.752, de 14 de abril, dispôs que ela seria feita *mediante cédula única*.

(1) Ver à pág. 267 o histórico dessa lei.

de acôrdo com as instruções que viessem a ser baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 4º, § 3º). Estabeleceu o Tribunal (Resolução n. 6.484, de 15 de junho), que a cédula para essa eleição, conteria as siglas e legendas dos partidos, na ordem cronológica do seu registro inicial perante êle, precedidas de um retângulo. Os candidatos tomariam um número de inscrição ao se efetuar o respectivo registro, sendo atribuído a cada partido, seguidamente, obedecendo àquela ordem cronológica, quarenta números, de modo que não houvesse um mesmo número para mais de um candidato. No retângulo correspondente ao seu partido escreveria o eleitor o número do candidato da sua preferência, ou, se preferisse votar apenas na legenda, assinalando-a com uma cruz (+).

Assim, pela primeira vez foi adotada a cédula única para as eleições pelo sistema de representação proporcional.

O êxito da inovação impôs a sua adoção definitiva nessas eleições, e com o caráter de «oficial», isto é, determinando-se que a sua confecção e distribuição, — tal como fôra proposto em 1954, — seriam exclusivas da Justiça Eleitoral: fê-lo a Lei número 4.109, de 1962, com as alterações que lhe foram introduzidas pela de n. 4.115, do mesmo ano, e cuja iniciativa coube, por projeto oferecido à Câmara em 1957, ao deputado FERNANDO FERRARI, em cuja justificativa assinalava o saudoso e destacado parlamentar que — «do voto aprimorado, livre, consciente, sem pressões nem subornos, surgirá, por sem dúvida, a purificação plena do régimen representativo». (2)

Sôbre assegurar a liberdade e o sigilo do voto, a cédula oficial contribue para afastar, ou pelo menos atenuar, a influência

(2) Na justificativa do seu projeto salientou o deputado Fernando Ferrari: «as várias leis que vêm sendo votadas, particularmente de 1955 para cá, têm procurado aperfeiçoar o método de coleta das inclinações populares. Já o diploma legal nº 2.582, de 30 de agosto de 1955, instituía a cédula única de votação para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República. Face aos notáveis resultados daquela inovação, a Lei nº 2.982, de 30 de novembro de 1956 estatuiu igualmente para as eleições majoritárias, tais como para Governador, Vice-Governador, Senadores e suplentes, Prefeitos e Vice-Prefeitos e Juizes de Paz. Os benéficos efeitos que daí advieram para o regime e para a democracia são de todos conhecidos e proclamados à saciedade pela Justiça Eleitoral do País. Parece-nos, por tudo isso, imprescindível continuarmos no aprimoramento do sistema. O segundo grande passo, no nosso entender, para isso, será a instituição de tal cédula para parte das eleições proporcionais, isto é, para a eleição dos candidatos à Câmara dos Deputados. Assim completar-se-á o ciclo da cédula oficial única para a constituição do Congresso Nacional, certamente o grande alicerce da democracia».

do poder econômico nas eleições, poupando aos candidatos as avultadas despesas com a impressão da cédula individual própria e sua distribuição pelos eleitores ; coloca-os, a todos, abastados ou pobres, no mesmo pé de igualdade.

As leis que estenderam o uso da cédula oficial às eleições pelo princípio proporcional, merecem, porém, reparos.

O primeiro dêles é o relativo ao âmbito da sua aplicação, por elas restringida às Capitais dos Estados e aos Estados da Guanabara e de São Paulo, e extensiva, a partir de 31 de dezembro de 1965, às cidades de população igual ou superior a cem mil habitantes (art. 10 e §§ da Lei n. 4.109).

Não há motivo algum justificativo dessa restrição, nem mesmo o invocado quando da adoção da cédula única em 1956, isto é, o de se tratar de uma modalidade nova de votação, estranha ao eleitorado ; a sua aplicação geral se impõe como necessária à uniformidade do ato de votar, imprescindível em qualquer sistema eleitoral. (3)

A restrição feita, somente pode encontrar explicação no receio de certos partidos políticos da perda daquela influência direta, já assinalada acima, exercida por seus «cabos eleitorais», através os «currais» ou «viveiros», sobre o eleitorado do interior do País, onde ainda proliferam, por motivos conhecidos, os eleitores cognominados de *teleguiados*, aos quais a cédula oficial assegurará a liberdade e o sigilo do voto. Uma razão a mais, portanto, para a sua aplicação generalizada.

Como se manifestou, com tódia a procedência, o deputado FERNANDO FERRARI, quando da emenda do Senado de que resultou essa restrição, — «as maiores fraudes, as mais vergonhosas, de maior influência no quadro da corrupção eleitoral, são praticadas no interior, nas zonas rurais, onde se formam os «currais». Ora, é exatamente para êsse eleitorado que a cédula única serviria para evitar os crimes eleitorais, difíceis, sabe-se, de serem punidos.

— Outro reparo que merece a Lei n. 4.115 é o relativo aos dizeres da cédula para as eleições proporcionais. Dispõe em seu art. 2º que ela conterà duas linhas para que o eleitor escreva o

(3) Contrariamente a essa restrição manifestou-se o deputado Ultimo de Carvalho quando da discussão da lei, dizendo : «não é possível que existam deputados aqui em situação moral de inferioridade, que venham receber apartes em resposta dêste calibre: «V. Exa. não pode interferir, porque foi eleito pela fraude. Fui escolhido pela cédula moralizadora, a cédula única».

nome e o número do candidato de sua preferência, e a indicação, pelas iniciais do respectivo partido ou coligação.

O anteprojeto que formulámos, encaminhado pelo Governo ao Congresso Nacional em 1955, dispunha que a cédula para as eleições proporcionais conteria a relação dos partidos concorrentes, precedidos e seguidos de pequenos retângulos, assinalando o eleitor com uma cruz (+), o primeiro apenas, se quisesse restringir o seu voto à legenda, e o segundo com o número com que tivesse sido registrado o candidato de sua preferência.

A Lei n. 4.115 acentuou mais o caráter individualista do voto com aquela permissão ao eleitor de escrever o nome do candidato de sua preferência, inovação que, por outro lado, poderá contribuir para a violação do seu sigilo.

Determinando ainda que no registro dos candidatos será atribuído a cada um, a partir do número 100, na respectiva ordem alfabética, o número correspondente, dentro da série reservada ao partido (art. 4º, § 1º), dificultou ao eleitor guardar esse número, dada a elevação a que pode atingir a respectiva numeração: 520 em um pleito a que concorram os treze partidos ora existentes, com 40 candidatos cada um.

B) VOTO EM LEGENDA

O voto exclusivamente em legenda, nos pleitos que obedecem ao princípio proporcional, cada dia mais se impõe como necessário à melhor afirmação do regime democrático, que é, — repita-se, — um regime de partidos. Urge, pois, retirar deles o caráter «personalista» ou «individualista» de que ora se revestem, acentuado na própria propaganda dos candidatos, na qual omitem os partidos a que se filiam, os quais figuram, assim, no pleito apenas como veículo de sua pretensão pessoal.

O voto em legenda, sobre contribuir para o cumprimento exato do preceito inscrito no art. 56 da Constituição sobre a proporcionalidade da representação dos partidos políticos, daria ao Parlamento — no dizer do ilustre deputado LUIZ VIANA, — «uma fisionomia em que estariam marcados os diversos campos da opinião do País». Fortalecendo os partidos políticos, sufragaria o eleitor, ao invés de nomes, as idéias e o programa desses partidos, o que deles exigiria uma atuação mais positiva na orientação da opinião pública, de que são os órgãos.

Criaria, conseqüentemente, no eleitorado o espírito partidário que deve ter, dando aos pleitos esse sentido de que precisam se revestir; acabaria, — dêis que o interesse comum residiria na

maior votação da legenda. — com a competição que hoje se verifica entre os candidatos de um mesmo partido, sem outro ideal, em regra, senão o de obter um posto como emprego ou situação de importância, com dispêndio de grandes somas de dinheiro, por vezes não ressarcíveis com os subsídios do mandato, contribuindo dessarte para a crescente influência do poder econômico nos pleitos; transformaria, enfim, os pleitos eleitorais em uma disputa em torno de idéias e programas relacionados com os problemas sociais e políticos do momento, eis que acarretaria para os partidos a obrigação de apresentar «programas nítidos, encerrando idéias políticas e administrativas a serem cumpridas por seus representantes». «Em lugar de homens, apareceriam aos olhos do eleitorado apenas os partidos» (Ruy Bloem, *loc. cit.*).

A cédula para votação conteria, em ordem variada, as legendas dos partidos concorrentes, de modo a obrigar o eleitor, na cabine, conscientemente, procurar, para assinalar, a da sua preferência, ao invés de o fazer, *teleguiado*, por indicação do interessado com referência à respectiva colocação, no caso desta obedecer a ordem numérica predeterminada e fixa.

Somados os votos obtidos pela mesma legenda em toda a circunscrição ou Estado, estariam eleitos tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicasse, e na ordem em que tivessem sido registrados, isto é, de acordo com a votação obtida na competente convenção.

C) VOTAÇÃO POR DISTRITOS

A votação por distritos, sem importar em alteração do sistema eleitoral vigente, é uma inovação indicada para o aperfeiçoamento da forma de votação, visando a eliminar dos pleitos falhas de que ora se revestem.

Acentue-se, de início, que não se trata de eleição por distrito, ou de representação *distrital*, como outrora se praticou, mas de votação, apenas, *por distrito*, com o acatamento do princípio da representação proporcional determinado pela Constituição.

A sua prática busca, entre outros fins, uma vinculação maior do eleitorado com o candidato; a diminuição, senão a eliminação, da influência do poder econômico nas eleições, pois desapareceria para o candidato a necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades públicas; e, finalmente, o uso facilitado da cédula oficial, do voto em legenda, e, com êle, o desenvolvimento do caráter partidário dos pleitos.

Essa votação por distritos obedeceria aos seguintes preceitos, tais como os formulamos no anteprojeto que, em 1958, organizávamos por honrosa incumbência do Ministro da Justiça :

1) Proibidas as alianças ou coligações partidárias, nas eleições para deputados à Câmara Federal e às Assembléias Legislativas, os Estados e o Distrito Federal, noventa dias antes do pleito, seriam divididos pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, em tantos distritos eleitorais quantos os seus representantes àquela Câmara e às respectivas Assembléias, vedada a coincidência dos pleitos ;

2) Cada distrito abrangeria um ou mais municípios, observada sua contigüidade territorial, tendo por base, aproximadamente, a mesma população eleitoral ;

3) Em cada um desses distritos seria registrado, pelos partidos concorrentes, apenas um candidato, mediante prévia escolha em convenção ;

4) A cédula de votação, distribuída exclusivamente pela Justiça Eleitoral no ato, conteria apenas a designação dos partidos concorrentes e suas legendas, na ordem do respectivo registro, precedidas de um retângulo para a assinalação do voto preferencial do eleitor ;

5) Na apuração do pleito, somados os votos obtidos pelos partidos em tôda a circunscrição ou Estado, considerar-se-iam eleitos tantos candidatos, de cada um, quantos indicassem o respectivo quociente partidário, e na ordem da votação obtida por cada um nos vários distritos, e suplentes os imediatos (Cód. El., arts. 58 e 62).

Os assim eleitos, além da qualidade de representantes do Estado dentro do princípio constitucional da representação proporcional, desde que a sua eleição resultava da votação global nêle obtido pelo partido, seria ao mesmo tempo um representante dos interesses do distrito ou região pelo qual fôra eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido.

— Em 1960 foi apresentado pelo ilustre senador MILTON CAMPOS projeto de lei instituindo os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais e às assembléias legislativas estaduais, do mesmo modo se procedendo para as eleições municipais, nos municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito, processando-se as eleições mediante cédulas oficiais. Os resultados da eleição em todos os distritos do Estado seriam somados para a verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor, e, determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preen-

chimento se fará segundo a ordem decrescente da votação nominal dos seus candidatos.

Na justificação do projeto acentuou o seu ilustre autor que ele facilitaria ao extremo a prática da cédula oficial. No regímen eleitoral vigente vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. O projeto evita êsse inconveniente. A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida à pequena área.

O projeto, — continua o seu autor, — não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas o que institue é apenas a *votação por distritos*. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação aproximando o eleitor do candidato se torna mais autêntica.

«Do ponto-de-vista da corrupção eleitoral, — conclue, — que é a grande chaga do regímen, talvez se argumente que limitada à área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção».

Demais, sendo escolhido o candidato através convenções, com a participação dos eleitores do partido, a necessidade de compra do voto inexistiria.

Há, porém, no projeto dispositivos que merecem reparos. O primeiro deles é o que permite a inscrição do mesmo candidato até em três distritos diferentes, pelo mesmo partido, para as eleições federais (art. 4º) e até cinco nas estaduais (art. 6º, parágrafo único). Com essa permissão pode desaparecer a vantagem da diminuição, com a votação distrital, da influência do poder econômico nas eleições, eis que importa para o candidato na necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades públicas, em municípios por vezes afastados, com dispêndio, conseqüente, de gastos excessivos.

O segundo, é o que se refere à cédula de votação, ao determinar o projeto que dela conste, além do nome do partido, o do candidato. Ora, se cada partido apenas pode registrar um candidato em cada distrito, votando nêle subentende-se que o eleitor vota no seu respectivo candidato. Se o objetivo é tornar presente ao eleitor, no ato de votar na cabine, o nome desse candi-

dato, será contribuir para manter o «personalismo» nos pleitos eleitorais, quando o voto apenas no partido ou sua legenda emprestaria aos mesmos pleitos o caráter partidário de que devem se revestir, e que é preciso criar e fortalecer.

Um último reparo merece o projeto: o de não prescrever, preliminar e expressamente, a proibição de alianças ou coligações de partidos nas eleições que regula, embora essa vedação possa resultar da interpretação que se dê à técnica de votação por êle instituída, e seu silêncio sôbre essas alianças. Aliás, as coligações partidárias são inconciliáveis com um dos objetivos buscados pela votação por distritos — a arregimentação eleitoral e partidária, como lembra o ilustre autor do projeto, senador MILTON CAMPOS.