

O DIREITO E O DEVER DE VOTAR: ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 7º DO CÓDIGO ELEITORAL E PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS EFETIVOS DE ESTÍMULO AO VOTO

Estefânia Maria de Queiróz Barboza; Adriana Inomata; Claudia Beeck
Moreira de Souza; Kamila Maria Strapasson; Roberta Mariara Penteadó;
Guilherme Ozório Santander Francisco.

Resumo: O art. 7º do Código Eleitoral (CE) estipula medidas restritivas a serem impostas para aqueles que não exercem o direito de voto nem justificam a ausência no prazo devido. O texto aqui proposto esclarece que o mencionado dispositivo não é compatível com o sistema constitucional brasileiro, considerando sua inadequação à finalidade pretendida, que é o incentivo ao exercício do voto. Assim, diante do estudo do Direito Comparado, da análise teórica, da pesquisa de jurisprudência e do exame de dados disponibilizados pelo TSE, o artigo demonstra o caráter desproporcional do art. 7º, apresentando propostas de outras medidas que poderiam ser mais eficientes para incentivar o cidadão ao exercício do direito de votar.

Palavras-chave: Voto obrigatório; proporcionalidade; medidas restritivas; estímulo ao voto.

1. Introdução

Nos termos do art. 14 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a soberania popular é exercida “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Ainda conforme a Carta Maior, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos (art. 14, § 1º, incisos 1 e 2, da CF/1988). Além da determinação constitucional, o Código Eleitoral (CE), em seu art. 7º, prevê medidas restritivas graves para o cidadão que deixa de votar e não justifica sua ausência no prazo devido.

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. (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 1966.)

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

1 - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias;

4 - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos; (Vide Medida Provisória nº 958, de 2020.) (Vide Lei nº 13.999, de 2020.) (Vide Medida Provisória nº 975, de 2020.) (Vide Medida Provisória nº 1.028, de 2021.)

5 - obter passaporte ou carteira de identidade;

6 - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

7 - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

§ 2º Os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 18 anos, salvo os excetuados nos arts. 5º e 6º, nº 1, sem prova de estarem alistados não poderão praticar os atos relacionados no parágrafo anterior.

§ 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar a multa ou não se justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido. (Incluído pela Lei nº 7.663, de 1988.)

§ 4º O disposto no inciso 5 do § 1º não se aplica ao eleitor no exterior que requeira novo passaporte para identificação e retorno ao Brasil. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.) (BRASIL, 1965)

Entre os especialistas, os argumentos favoráveis à obrigatoriedade do voto perpassam o estímulo ao estabelecimento de práticas democráticas, o incentivo a uma preocupação com a coisa pública e a busca de uma maior igualdade social por meio da participação política. Já para outros estudiosos, o voto obrigatório reforça o coronelismo e o patrimonialismo no país, e o voto deveria ser visto mais como um direito do que como um dever, sendo esse um argumento a favor do voto facultativo e da eleição de candidatos que melhor representem os interesses da sociedade (MORAES, 2020).

Em pesquisa realizada no ano de 2020, de acordo com dados do Datafolha, 56% dos brasileiros rejeitam o modelo do voto obrigatório e 41% são favoráveis. Os eleitores com curso superior integram a faixa que mais rejeita a obrigatoriedade do voto (62%), havendo mais críticas ao sistema atual nas regiões metropolitanas (64%) do que no interior (51%) (DATAFOLHA, 2021).

Ainda, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nas eleições de 2020, apenas 76,85% dos eleitores aptos compareceram à eleição e votaram no primeiro turno, e 70,47%, no segundo turno. Já nas eleições de 2018, dos eleitores aptos, 79,68% exerceram o direito ao voto no primeiro turno, e 78,71%, no segundo turno. Os relatórios estatísticos constantes no *site* do TSE apontam que as taxas de abstenção do eleitorado brasileiro têm aumentado nos últimos anos: de 19,39%, no primeiro turno de 2014, para 23,15%, no primeiro turno de 2020¹.

Assim, além da existência de uma atual rejeição dos brasileiros ao modelo de voto obrigatório, muitos acabam não comparecendo às urnas, apesar da obrigatoriedade prevista constitucionalmente e das sanções legais. Apesar de o voto obrigatório não ser uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, CF/1988), podendo ser objeto de emenda constitucional², o presente artigo não possui como escopo a análise da pertinência da alteração da obrigatoriedade do voto, a qual demanda um estudo próprio e interdisciplinar.

O que aqui se pretende é, partindo da obrigatoriedade do voto prevista na Constituição, demonstrar que o art. 7º do CE, acima transcrito, não é capaz de assegurar a obrigatoriedade do voto protegida constitucionalmente e, diante disso, investigar quais as razões principais das abstenções e propor alternativas mais eficazes de incentivo ao exercício do voto.

Assim, o texto será dividido em três partes: (a) em um primeiro momento, será realizado estudo comparado em relação ao sistema de obrigatoriedade do voto para verificar se a imposição de sanções pelo não exercício do direito/dever é uma constante em outros sistemas jurídicos; (b) em seguida, será realizada a análise da proporcionalidade do art. 7º do CE, especialmente em relação à sua adequação à finalidade pretendida (obrigar o exercício do voto), verificando, também, na

¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 15 jun. 2021.

² 51 PECs já tramitaram no Congresso Nacional objetivando modificar o art. 14, § 1º da CF/1988, conforme dados do Projeto Congresso em Números, vinculado à FGV Direito Rio. Ver: Oliveira; Mohallem; Castro, 2018.

jurisprudência, como se apresentam as demandas que envolvem o mencionado dispositivo; (c) por fim, partindo dos dados disponibilizados pelo TSE, serão apresentadas situações fáticas que podem estar dificultando o acesso dos cidadãos às urnas e serão formuladas propostas de instrumentos que poderiam ser mais eficientes que os constantes do art. 7º do CE, para incentivar o cidadão ao exercício do voto.

2. Contextualizando: as sanções pelo não exercício do voto no Direito Comparado

O Direito Comparado fornece interessantes exemplos para pensar a reformulação da redação atual do art. 7º, § 1º, do CE, tendo em vista as restrições de direitos civis ocasionadas pela ausência de votação em países em que tal dever é obrigatório.

A disciplina latino-americana demonstra a existência de duas modalidades de obrigatoriedade do voto. A primeira tendência trata o direito ao voto como obrigatório, porém não discrimina sanções (FERNÁNDEZ; THOMPSON, 2007, p. 253). Nesse sentido, a Constituição da Costa Rica, por exemplo, prevê, em seu art. 93, que “o voto é uma função cívica primordial e obrigatória”, complementado pelo art. 95, que dispõe sobre os princípios que regerão a legislação eleitoral, como a previsão de “garantias para que o sistema eleitoral facilite aos cidadãos o exercício desse direito” (COSTA RICA, 1949).

Igualmente, em El Salvador, o art. 73, § 1º, da Carta Política daquele Estado prevê o exercício do sufrágio como dever político do cidadão, não disciplinando qualquer consequência para a ausência de tal exercício (EL SALVADOR, 1983).

Por sua vez, a Constituição da Guatemala estabelece seis direitos e deveres políticos dos cidadãos em seu art. 136, incluindo a capacidade eleitoral ativa e passiva, seguido pelo art. 147 da mesma Carta, que disciplina a aquisição e o exercício da cidadania guatemalteca, assinalando que “os cidadãos não terão mais limitações que aquelas estabelecidas nesta Constituição e pela lei” (GUATEMALA, 1985).

O segundo grupo de países que adota o voto obrigatório se diferencia do antecedente em razão da aplicação de sanções aos faltantes, a exemplo do que contempla a experiência brasileira atual (FERNÁNDEZ; THOMPSON, 2007, p. 253). Nessa segunda classificação, a Constituição do México (MEXICO, 1917) estipula, em seu art. 26, inciso 3, que o voto é uma obrigação cidadã cuja inobservância pode

levar ao acionamento do art. 38, inciso 1, do mesmo diploma, que trata da suspensão temporária dos direitos políticos em caso de ausência injustificada à votação, com duração pelo prazo de um ano, podendo ser cumulada com outras medidas previstas em lei (FLORES-LLAMAS, 2019).

Na Argentina, o voto obrigatório é fiscalizado mediante a aplicação de penalidades previstas na Lei nº 8.871, conhecida como Lei geral de Eleições, cujo art. 83 expressamente trata da imposição de censura escrita pela junta eleitoral competente, bem como comina multa de dez pesos, consignando a possibilidade de sua majoração em caso de reiteração. No caso Esquivel, decidido pela Suprema Corte daquele país, afirmou-se a constitucionalidade da obrigatoriedade do voto e das sanções que a acompanhavam na hipótese de sua inobservância. No entanto, na mesma decisão, o Tribunal consignou a viabilidade de outros arranjos a serem perseguidos no âmbito da esfera legislativa, de modo que a imposição dessas sanções não se traduz como a única forma de fiscalizar o cumprimento do voto, encarado em sua face de dever individual (VANOSSI, 2012, p. 31-32).

Também integrando o grupo, a Bolívia estipulou, por meio da Lei nº 1246 de 1991, consoante seu art. 167, a exigência de se demonstrar comprovação de votação nos períodos estabelecidos, cuja ausência poderá assentar as seguintes proibições: a) acesso a cargos públicos; b) recebimento de soldos ou salários de empregos públicos; c) obtenção de empréstimo por meio de instituições oficiais; e d) emissão de passaporte. Embora a maior parte dos Estados não necessariamente apliquem tais sanções, é certo que sua instituição se deu no curso de uma grande onda de instituição de diplomas semelhantes na América Latina, enquanto na Europa apenas dois países aderiram a tal modalidade no curso do século 20 (BIRCH, 2008. p. 25-26).

Percebe-se que o Brasil tem seguido uma linha muito similar àquela adotada pelo segundo grupo de países latino-americanos, que impõe o voto obrigatório com aplicação de sanções no caso de não comparecimento, injustificado, às urnas. Todavia, conforme se demonstrará no tópico seguinte, ao menos no contexto brasileiro³, essa linha não tem se mostrado efetiva para garantir a obrigatoriedade do voto.

³ Em razão dos limites metodológicos impostos por esse tipo de trabalho de pesquisa, o recorte temático não permitiu o aprofundamento da pesquisa quanto à efetividade, para garantir o cumprimento da obrigatoriedade do voto, das sanções impostas por esse segundo grupo de países.

3. A inadequação das medidas restritivas previstas no art. 7º para obrigar o exercício do voto

3.1. Aspectos teóricos: a (des)proporcionalidade

Sendo, na atualidade, difundido amplamente como princípio geral do Direito não escrito, o exame da proporcionalidade é considerado uma técnica argumentativa, um procedimento de tomada de decisão (SWEET; MATHEWS, 2018, p. 75)⁴ que visa analisar a validade de uma intervenção, seja pelo poder público ou por particular (SCHLINK, 2012, p. 722) em um direito fundamental, nas situações em que esses colidem com outros direitos ou com bens e interesses jurídicos tutelados, estabelecendo uma relação entre fins e meios (STRAPAZZON; INOMATA, 2017, p. 95).

O teste da proporcionalidade responde à pergunta sobre a validade de uma intervenção em um princípio (ALEXY, 2011, p. 67). Todas as colisões entre princípios – portanto, entre direitos fundamentais – que se estruturam dessa forma só podem ser solucionadas se restrições e sacrifícios forem feitos. A questão essencial a saber é como essas restrições serão feitas de modo a impedir violações. Importante ressaltar que toda situação que envolve colisão entre princípios⁵ traz em si uma relação entre fins e meios, e a proporcionalidade nos diz que os fins nem sempre justificam os meios.

No caso em questão, ou seja, na análise do art. 7º do CE, as medidas ali previstas visam garantir a obrigatoriedade do voto, impondo sanções ao indivíduo que deixa de votar e de justificar em 30 dias (ou de pagar multa), as quais implicam intervenções a uma série de direitos, muitos dos quais considerados direitos fundamentais. O exame da proporcionalidade será, portanto, utilizado para averiguar se tais medidas, no atual contexto, são proporcionais para garantir a obrigatoriedade do voto, ou seja, se são constitucionais.

O exame da proporcionalidade pode ser dividido em duas, três ou quatro etapas, que se relacionam de modo subsidiário entre si. Para Bockénford ele pode

⁴ Conforme ensina Pulido (2007, p. 81), “[e] principio de proporcionalidad cumple la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales”.

⁵ Segundo Alexy (2008, p. 96), a colisão entre princípios ocorre quando, em uma dada situação, incide mais de um princípio e eles apontam para resultados opostos, sendo que a satisfação de um importa no impedimento ou embaraço de outro.

significar apenas a análise da adequação da medida em relação ao fim almejado e da necessidade da medida em relação a outras possíveis (SILVA, 2002, p. 35). Alexy (2008, p. 587), como a tendência majoritária, defende que o teste da proporcionalidade abrange o exame da relação entre fins e meios em três etapas – a saber: exame da adequação, exame da necessidade e exame da proporcionalidade em sentido estrito⁶ –, as quais são aplicadas ao caso de maneira sucessiva e escalonada (BERNAL PULIDO, 2007, p. 692-693). Isso significa que, para ser considerada proporcional, a medida deve ser idônea, necessária e proporcional em sentido estrito. Autores como Schlink (2012, p. 718-737) consideram a análise da proporcionalidade em quatro fases: análise da legitimidade dos fins (*legitimacy of the end*)⁷, análise da adequação (*fitness or suitability*), análise da necessidade (*necessity*) e análise da proporcionalidade em sentido estrito (*balancing*).

No teste de legitimidade, verifica-se a legitimidade dos fins, ou seja, se os fins almejados no caso concreto, com a medida escolhida, têm respaldo na constituição ou nas leis.⁸ Nesse sentido, como identificado, o art. 7º do CE busca assegurar a obrigatoriedade do voto, impondo sanções ao cidadão que não votar nem justificar em até 30 dias após o pleito eleitoral. Tal finalidade tem respaldo na Constituição brasileira, que, no art. 14, § 1º, estabelece a obrigatoriedade do voto e, portanto, é legítima.⁹

Na medida em que essa finalidade não é proibida pela Constituição, passe-se para a segunda etapa de análise do teste: a adequação. Aqui, não se faz uma análise de sua eficácia. Não se questiona se o meio efetivamente irá atingir o fim,

⁶ Nesse mesmo sentido, no Brasil, Aragão (2001) propõe a utilização do exame da proporcionalidade em três etapas para análise das intervenções do Estado nas atividades econômicas.

⁷ Importante observar que autores que entendem que o teste da proporcionalidade envolve um *exame em três etapas* consideram que a análise da legitimidade dos fins está inserida na fase da adequação. Nesse sentido, Bernal Pulido (2007, p. 693) entende que “*el subprincipio de idoneidad impone dos exigencias a toda medida de intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo y, en segundo término, que sea idónea para favorecer su obtención*”.

⁸ Um fim que fundamenta uma intervenção em um direito e que tenha respaldo na Constituição é aquele que não está proibido implícita ou explicitamente por ela. Ver: BERNAL PULIDO, 2007, p. 695 e SCHLINK, 2012, p. 722.

⁹ Importante, ainda, observar que a regra constitucional contida no art. 14, § 1º tem fundamento em princípios formais da legalidade, da democracia e da soberania popular. Sobre o tema, ver: PES; FLEIG, 2018. Sobre o significado de princípios formais, ver: ALEXY, 2018.

mas se ele é *capaz* de fomentar o fim perseguido.¹⁰ Se as medidas são capazes de fomentar o fim perseguido, elas são adequadas e passa-se para a próxima etapa do teste, que é a análise da necessidade das medidas. No entanto, se tais medidas não se demonstrarem adequadas para atingir o fim perseguido, elas não se justificam, portanto não tem respaldo na Constituição.

Importante ainda observar que, segundo Alexy (2018, p. 5), as máximas da adequação e da necessidade dizem respeito à otimização das possibilidades fáticas, o que “consiste em *evitar custos evitáveis*” (sem grifo no original). *No atual contexto, as medidas previstas no art. 7º do CE não representam qualquer embaraço que force o cidadão a exercer o dever cívico de votar.* Ora, em que pese a Constituição Federal de 1988 estabelecer que o voto é obrigatório entre os 18 e 70 anos, de fato, o eleitor que não quiser exercer esse direito/dever pode simplesmente justificar, inclusive ilimitadamente. *O que o dispositivo do Código Eleitoral pune é simplesmente o ato de não votar e não justificar.* Mesmo assim, caso o eleitor se situe nessa hipótese, a regularização perante a Justiça Eleitoral, para que tais sanções não sejam impostas, é simples o suficiente para que tais medidas restritivas de direitos não surtam efeitos (pagamento de multa no valor de 3 reais e 50 centavos).

Nesse sentido, não é preciso analisar se essas medidas são necessárias (ou seja, se haveriam outras medidas que interviessem menos nesses direitos e fossem tão eficazes quanto) ou se são proporcionais em sentido estrito (se o grau de importância de garantir a obrigatoriedade do voto supera o grau de intervenção nos direitos envolvidos), *porque tais medidas se mostram inadequadas para fomentar o exercício do comparecimento dos eleitores às urnas.*

3.2. Aspectos práticos: a jurisprudência escassa

Nesse ponto, a metodologia escolhida para análise da eficácia do dispositivo legal foi a da pesquisa jurisprudencial, a qual examinou a aplicação do art. 7º do CE pelo Poder Judiciário e seus possíveis desdobramentos.

¹⁰ Silva (2002, p. 36) aponta para o equívoco da doutrina brasileira (Gilmar Mendes) ao definir o meio adequado como aquele capaz de alcançar o fim almejado. Para ele, a fonte dessa confusão está na tradução do verbo *fördern* para o português. “*Fördern* significa fomentar, promover. Adequado, então, não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja completamente realizado.” Pode-se dizer que esse equívoco da doutrina brasileira é um típico exemplo de uso incorreto do direito comparado. A tentativa de realização de um transplante jurídico malsucedida. Para aprofundar o tema da crítica aos transplantes jurídicos, ver: LEGRAND, 2014.

A pesquisa jurisprudencial sobre a aplicação do art. 7º do CE, utilizando como palavras-chave os termos centrais de cada parte do dispositivo legal, foi realizada durante os meses de fevereiro e março de 2021, averiguando julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), do TSE, dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Tribunais de Justiça (TJs).

O resultado da pesquisa jurisprudencial reflete o raciocínio teórico acima elaborado. Uma percepção obtida da pesquisa foi a de que o art. 7º do CE não costuma ser objeto de disputas processuais, inexistindo quantidade significativa de julgados abordando o tema. Ademais, a jurisprudência envolvendo o dispositivo legal se concentra na análise do art. 7º, § 1º, inciso 1, 3, 5 e 6. Nesse contexto, uma possível explicação para o baixo número de demandas sobre o tema é a de que as questões mencionadas são comumente resolvidas antes, na via administrativa.

Os julgados revelam uma mera aplicação subsuntiva do artigo, diferenciando, quando muito, situações fáticas nas quais ele não incidiria, considerando, entre outros aspectos: a) a suspensão dos direitos políticos em razão de condenação criminal ou de condenação por improbidade administrativa; b) a diferença entre a apresentação de certidão de quitação eleitoral e a prova do cumprimento das disposições do art. 7º; c) a análise do princípio da proporcionalidade, quando a aplicação do dispositivo envolve o confronto com outros direitos, como o direito de ir e vir.

Em outras palavras: as determinações do art. 7º do CE não se aplicam quando o eleitor está impedido de votar (por ter sofrido condenação); quando o eleitor votou ou justificou, mas não obteve (por outro motivo) a certidão de quitação eleitoral; e, por fim, quando as restrições do art. 7º possam colidir com direitos fundamentais, como a liberdade de ir e vir, o dispositivo analisado pode ser afastado pela jurisprudência. Em suma: as determinações do art. 7º dificilmente são questionadas na justiça e, quando o são, dificilmente são aplicadas.

Nessa conjuntura, os próximos parágrafos, de caráter descritivo, explicitam os principais resultados encontrados pela pesquisa, a fim de justificar as conclusões obtidas a partir dela.

Quanto ao art. 7º, § 1º, inciso 1, do CE, há julgado no sentido de que, quando o cidadão está impedido de exercer o direito de voto e de regularizar a sua situação eleitoral devido à suspensão de seus direitos políticos em razão de condenação criminal, não é possível impedir a continuidade do processo de nomeação em cargo

público. Isso porque tal conduta violaria a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a reinserção social do condenado criminalmente e o princípio da isonomia e da legalidade (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2018).

Em sentido semelhante, o TJSP já decidiu sobre a inelegibilidade não se confundir com a irregularidade da situação eleitoral do art. 7º, § 1º, inciso 1, do CE, de modo que, tendo o cidadão apresentado certidão de quitação eleitoral, a condenação criminal não poderia inibir a posse, uma vez que a pena havia sido integralmente cumprida (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2020).

Ainda em relação ao mesmo inciso, a jurisprudência revela uma interpretação estrita, afirmando que basta para a inscrição em concurso público a prova de que o cidadão votou na última eleição, não sendo necessária a apresentação de certidão de quitação eleitoral (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 2013a).

Já sobre o art. 7º, § 1º, inciso 3, do CE, há julgado salientando que é condição para participação em concorrência pública a comprovação do exercício da capacidade eleitoral ativa ou a justificativa quanto à impossibilidade de seu exercício na última eleição (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 2013b).

Além disso, tratando do art. 7º, § 1º, inciso 5, do CE, o TRE/RJ, em caso envolvendo a condenação ao pagamento de multa eleitoral por doação acima do limite legal, salientou que, para a emissão do passaporte, é necessária a prova de que o eleitor tenha votado na última eleição e não que esteja quite com a justiça eleitoral, tendo a impetrante direito à emissão de certidão circunstanciada com a informação de que votou na última eleição (RIO DE JANEIRO, Tribunal Regional Eleitoral, 2018).

Ademais, no mesmo sentido, conforme julgado, comprovado o cumprimento das obrigações eleitorais em relação ao exercício do voto, a apresentação das contas de campanha de forma extemporânea não obstará o direito à obtenção/renovação do passaporte (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2016).

Também há entendimento de que a censura do art. 7º, § 1º, inciso 5, do CE não é aplicável em casos em que o descumprimento da obrigação eleitoral se deu em razão da suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020a) ou de condenação por improbidade administrativa, uma vez que sua incidência seria

desarrazoada, indo além da finalidade da norma de estimular os cidadãos a votarem ou a justificarem a impossibilidade de exercício do direito (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2019).

A jurisprudência também se preocupa com a proporcionalidade da aplicação do art. 7º, § 1º, inciso 5, do CE diante do caso concreto. Nesse âmbito, o TRF3 já decidiu que deveria se relativizar a exigência de regularização eleitoral para emissão de passaporte, em proteção ao direito de ir e vir, em caso em que o cidadão apenas poderia providenciar o alistamento eleitoral em data posterior, considerando o disposto no art. 91 da Lei nº 9.504/1997, enquanto a necessidade de expedição do passaporte decorria de proposta de treinamento de clube desportivo no exterior (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020b). A mesma *ratio decidendi*, em contexto fático semelhante, foi aplicada em caso envolvendo a iminência do início do ano letivo em universidade francesa (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020c).

Ainda, cabe ressaltar julgado do TRF5 que, ao analisar o conflito entre a regra do art. 7º, § 1º, inciso 5, do CE e a liberdade de locomoção, em *obter dictum*, salientou que o dispositivo do Código Eleitoral não padece de vício de inconstitucionalidade, pois a Constituição prevê a obrigatoriedade de alistamento eleitoral e do voto, transferindo ao legislador a definição das consequências do descumprimento desses deveres (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2018).

Por fim, no que se refere ao 7º, § 1º, inciso 6, do CE, o TRF5 decidiu que a irregularidade na prestação de contas por candidata não impede a renovação de matrícula em estabelecimento de ensino oficial, pois a exigência do dispositivo legal se limita à comprovação de que o eleitor votou na última eleição, pagou a multa ou realizou a devida justificação (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2019).

O TRF3, por sua vez, já delimitou que a exigência do art. 7º, § 1º, inciso 6, do CE incide apenas no caso de rematrícula, e não de matrícula (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2017). Ainda tratando do mencionado dispositivo, o TRF5 estabeleceu que a inscrição em curso de mestrado não poderia ser obstaculizada quando inexistente quitação com a Justiça Eleitoral em razão da suspensão de direitos políticos devido à condenação criminal (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2020).

Dessa forma, considerando a inexistência de grande quantidade de julgados abordando o tema, a conclusão da pesquisa jurisprudencial corrobora a conclusão obtida no tópico 3.1 de que, caso o eleitor não vote e não se justifique, poderá resolver tal irregularidade na via administrativa, com o pagamento da multa, sem que surtam efeitos as medidas restritivas de direitos previstas no dispositivo aqui analisado.

Isto é, no sistema atual, as consequências relativas às restrições de direitos por conta do não exercício do direito de voto podem ser evitadas por meio da justificação da ausência ou pelo pagamento de uma multa de valor irrisório para maioria da população. Ademais, muitas das restrições de direitos não atingem parcela da população, considerando o grau de institucionalização de suas vidas. Assim, o não comparecimento não onera de forma significativa o eleitor, restando a discussão adstrita a uma questão burocrática (Oliveira; Mohallem; Castro, 2018, p. 181).

Desse modo, seja com base na análise doutrinária a partir do princípio da proporcionalidade ou por meio da análise jurisprudencial, as medidas previstas no art. 7º do CE se mostram impróprias para fomentar o exercício do direito de voto e resguardar o voto obrigatório previsto constitucionalmente. A normativa infraconstitucional não garante a efetividade da Constituição e não resguarda a obrigatoriedade do voto, devendo ser modificada.

Diante desse quadro, é preciso pensar em outras medidas que possam cumprir a finalidade de incentivar o voto e de manter sua obrigatoriedade, que não as descritas no dispositivo em comento. Nessa conjuntura, o próximo capítulo propõe alternativas à redação do dispositivo legal.

4. Análise de dados e proposta de medidas de incentivo e de sanções adequadas para garantir a obrigatoriedade do voto

Conforme descrito nos tópicos anteriores, verifica-se a desproporcionalidade, no atual contexto constitucional brasileiro, das graves sanções previstas no art. 7º do CE, pois, na prática, não se mostram adequadas para garantir a obrigatoriedade do voto, prevista no art. 14, § 1º, da CF/1988.

Como já mencionado, mas importa repisar, devido à possibilidade de regularização da situação eleitoral por meio do pagamento de multa no valor de três reais e cinquenta centavos – valor que, para parcela da população brasileira, pode ser considerado irrisório –, as medidas previstas no art. 7º do CE raramente são efetivadas e, mesmo

quando são efetivadas, podem ser interrompidas tão logo haja a regularização da situação do eleitor com o pagamento desse mesmo valor de multa.

No Brasil, o índice de comparecimento para votar é menor do que em vários outros países que impõem a obrigatoriedade do voto (SILVA, 2021, p. 297). A falta de medidas efetivas que visem garantir o comparecimento às urnas pode ser um dos principais motivos para isso ocorra.

Diante da constatação quanto à inadequação das medidas previstas no art. 7º do CE, o presente tópico destina-se à análise de possíveis medidas que poderiam ser inseridas na legislação eleitoral brasileira e que se mostram mais adequadas à finalidade de garantir a obrigatoriedade do voto, prevista no art. 14, § 1º, da CF/1988. Essa análise parte da compreensão do exercício do voto como direito, antes de ser compreendido como um dever. Portanto, sob a perspectiva da teoria da função promocional do direito defendida por Bobbio (2007, p. 79), propõe-se identificar, primeiramente, as possíveis medidas de incentivo ao exercício do direito ao voto, para, após, analisar possíveis sanções mais efetivas para impor a obrigatoriedade do voto, de modo que a legislação infraconstitucional possa dar pleno cumprimento à determinação contida no art. 14, § 1º, da CF/1988, impondo o *dever* do comparecimento às urnas, mas, antes disso, garantindo o efetivo exercício do *direito* ao voto.

4.1. Identificação dos motivos que levam parcela do eleitorado a não comparecer às urnas para votar

Não há como pensar em soluções efetivas para determinado problema, sem antes entender como ele surge. Portanto, para que seja possível propor novas medidas que possam vir a ser mais efetivas e adequadas para dar cumprimento à obrigatoriedade do voto – ou, ao menos, à obrigatoriedade do comparecimento às urnas –, é preciso identificar quem são as pessoas que deixam de comparecer à votação e, principalmente, por qual motivo. Essa identificação permitirá compreensão mais concreta quanto ao ato de não comparecer para votar.¹¹

A Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental¹² do TSE

¹¹ São questões que orientam a pesquisa: não votar é sempre uma escolha do eleitor ou isso pode variar conforme sua realidade social? Seria uma forma de protesto? Mero desinteresse por parte do eleitorado, falta de confiança no sistema político/eleitoral ou a ausência decorre de contextos de vulnerabilidade, como impossibilidade de acesso/informação?

¹² Secretário: Bruno Cezar Andrade de Souza, telefone: (61) 3030-7176, e-mail: smg@tse.jus.br. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/contatos-organograma>. Acesso em 15 jun. 2021.

tem feito um trabalho interessante no que se refere à disponibilização das estatísticas do eleitorado brasileiro. Por meio da página Estatísticas Eleitorais no *síte* do TSE, é possível acessar gráficos com diversos dados do primeiro e do segundo turno das eleições dos anos de 2014, 2016, 2018 e 2020.¹³ Os dados são apresentados de forma bastante simplificada e compreensível. Há a possibilidade de utilização de vários filtros para pesquisa, que permitem a visualização dos dados gerais do processo eleitoral no Brasil e no exterior – quanto aos eleitores brasileiros que lá se encontram –, bem como a seleção por região, estado, município e zona eleitoral.

Essas estatísticas indicam, entre outras coisas, o índice de comparecimento e de abstenção do eleitorado brasileiro nos processos eleitorais ocorridos nos anos de 2014, 2016, 2018 e 2020. Os gráficos apresentam o número total de eleitores aptos a votar, porcentagem geral de comparecimento às urnas, porcentagem geral de abstenção, evolução do quantitativo de comparecimento/abstenção em comparação com o processo eleitoral anterior (2014 em relação a 2018; 2016 em relação a 2020) e algumas características do eleitorado que compareceu e que se absteve – gênero, faixa etária, estado civil, grau de instrução e tipo de deficiência.

A partir da análise dos dados referentes ao primeiro turno das eleições de 2018¹⁴, é possível concluir, por exemplo, que, dentre os 332.278 eleitores com deficiência de locomoção aptos para votação, a taxa de abstenção é de 33,68%. Trata-se de uma taxa alta, especialmente por ser superior à taxa de abstenção dos eleitores aptos cujo tipo de deficiência foi indicado como “outros”¹⁵, parcela que soma 460.189 eleitores (maior quantidade de eleitores dentre os que possuem deficiência), com taxa de abstenção de 26,43%. Esse dado chama atenção, pois pode indicar que a abstenção dos eleitores portadores de deficiência de locomoção pode estar diretamente relacionada à dificuldade locomoção ou mesmo de acesso aos locais de votação, em virtude da falta de estrutura de acessibilidade não só dos locais em si, mas das vias urbanas e rurais como um todo, bem como do transporte público, a depender da localidade.

Outra constatação interessante é verificada no cruzamento de dados entre grau de instrução e gênero, em que é possível verificar que, em todos os níveis de grau de

¹³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 15 jun. 2021.

¹⁴ A íntegra dos relatórios pode ser acessada na página <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, com a utilização dos filtros “ano = 2018”; “abrangência = país”; “país=todos” e “turno = 1º turno”.

¹⁵ Se enquadram como “outros” os tipos de deficiências que não se caracterizam como deficiência de locomoção, visual, auditiva e dificuldade para o exercício do voto.

instrução informados, as maiores taxas de abstenção encontram-se na classificação de gênero como “não informado”, ainda que se trate da menor parcela de eleitores aptos dentro de cada um dos níveis de instrução. O primeiro questionamento que decorre dessa constatação é sobre qual critério é utilizado para a classificação do gênero como “não informado”: trata-se de informação à qual o TSE não teve acesso ou de situação em que o eleitor optou por não classificar seu gênero como masculino/feminino? A resposta a essa questão é indispensável para a verificação quanto à possibilidade de abstenção de voto por transsexuais em virtude do receio de possível discriminação/transfobia que pode vir a ocorrer nos locais de votação.

Também no cruzamento de dados entre grau de instrução e gênero, é possível constatar que os únicos níveis de instrução em que a taxa de abstenção entre pessoas do gênero feminino é maior do que entre pessoas do gênero masculino (situação que pouco se verifica nas demais possibilidades de cruzamento de dados das estatísticas em geral) são: “não informado”, “analfabeto” e “lê e escreve”. Apesar de o voto não ser obrigatório para pessoas analfabetas, conforme disposto na alínea a do inciso 2 do § 1º do art. 14 da CF/1988, chama a atenção o fato desse ser um dos poucos contextos em que a abstenção dos votos por pessoas do gênero feminino é maior do que por pessoas do gênero masculino. Isso pode indicar a possibilidade de a taxa de abstenção estar relacionada com a maior vulnerabilidade à qual estão expostas as pessoas de gênero feminino analfabetas ou semianalfabetas.

A produção e a facilitação do acesso às estatísticas eleitorais são um importante avanço para pensar em novas medidas visando proteger o exercício do voto. Os dados produzidos têm permitido a identificação, ainda que de forma genérica, do perfil dos eleitores que deixam de comparecer às votações. Todavia, é necessário que a produção desses dados seja aperfeiçoada, visando identificar não apenas o perfil desses eleitores, mas, principalmente, por quais motivos essas pessoas deixam de votar.

Esses três exemplos demonstram a importância da identificação desses motivos por meio de dados mais concretos. Em cada um deles, restaram questionamentos sobre possíveis situações de vulnerabilidade que possam estar obstando o exercício do voto para determinados grupos de pessoas. Hipótese que merece máxima atenção, pois, antes de se pensar em medidas punitivas para o não exercício do voto enquanto um *dever* decorrente da obrigatoriedade constitucionalmente prevista, é imprescindível a implementação de medidas que garantam o exercício do voto enquanto *direito*.

4.2. Medidas que podem ser adotadas para garantir e incentivar o exercício do voto

Apesar de ainda existir a necessidade de obtenção de dados mais concretos sobre os motivos pelos quais parte do eleitorado deixa de comparecer à votação, o próprio contexto de desigualdade social vivenciado no Brasil pode ser utilizado como parâmetro para propostas de medidas que tenham como objetivo tornar o exercício do direito ao voto viável e acessível a todas e todos.

Nesse sentido, uma importante medida que poderia ser adotada pela legislação eleitoral é a disponibilização de transporte público gratuito no dia da votação nas áreas urbanas.¹⁶ A pertinência da adoção dessa medida encontra-se na necessidade de garantir o exercício do voto para pessoas que, em razão de sua situação de pobreza, não possuem condições de comparecer ao local de votação caso a utilização do transporte público seja necessária para se chegar até lá. A implementação dessa medida já foi matéria de alguns projetos de lei, todavia nenhum deles foi aprovado até o momento. O PL nº 6362/2005, proposto pelo Deputado Federal Vicentinho (PT/SP), teve seu arquivamento determinado pela Câmara dos Deputados em 25/5/2010, por “incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária” (BRASIL, 2005). Também não teve seguimento o PLS nº 64/2011, proposto pelo Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), que foi arquivado em 21/12/2018, em virtude do final da legislatura (BRASIL, 2011). Permanece em tramitação o PL nº 1751/2011, proposto pelo Deputado Federal Arthur Lira (PP/AL), que aguarda parecer das comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (BRASIL, 2011b).

Ainda, no que diz respeito ao acesso aos locais de votação, outras medidas que poderiam ser adotadas são: (a) a maior divulgação das informações sobre a facilitação da transferência do título de eleitor, para evitar que, por falta de informação, o eleitor deixe de realizar a transferência de seu título e acabe deixando de votar por ter mudado de endereço e o local de votação ser distante do seu paradeiro atual; (b) aperfeiçoamento dos locais de votação para o atendimento de pessoas com deficiência.

¹⁶ Desde 1974, a Lei nº 6.091 determina o fornecimento de transporte gratuito, em dias de eleição, para eleitores residentes em áreas rurais.

Se, por um lado, a identificação de possíveis vulnerabilidades às quais parcela do eleitorado está submetida pode ser uma forma de garantir o efetivo exercício do voto enquanto *direito*, a implementação de medidas de incentivo pode se mostrar mais eficiente do que as sanções para a promoção do voto enquanto dever. Essa perspectiva tem raízes na teoria da função promocional do direito, defendida por Bobbio (2007, p. 79), que afirma:

A função de um ordenamento jurídico não é somente controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser obtido por meio da técnica das sanções negativas, mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos estabelecidos. Isso pode ser obtido, preferencialmente, por meio da técnica das sanções positivas e dos incentivos.

Algumas formas de incentivo que poderiam ser adotadas em favor de quem comparecer regularmente para votar – que podem, inclusive, afetar, de maneira mais direta, justamente a parcela do eleitorado que possui entre 21 e 49 anos de idade, faixa em que se constata as maiores taxas de abstenção¹⁷ – são:

(a) *cadastro para concessão de “meia-entrada”* em cinemas, *shows* e outras atividades culturais, a exemplo do PL nº 1322/2019, proposto pelo Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), que concede o benefício da “meia-entrada” aos doadores de sangue, como forma de incentivo à doação (BRASIL, 2019);

(b) *lançamento de pontos positivos no “Serasa Score”*¹⁸, até mesmo porque o devido comparecimento ao local de votação indica maior confiabilidade quanto aos dados de localização da pessoa, informação que é relevante para avaliação da margem de concessão de crédito;

(c) *incentivos fiscais para empresas que desenvolvam campanhas de conscientização sobre o exercício do voto*, tanto de forma interna para seus funcionários, quanto voltada ao público em geral por meio de campanhas publicitárias de conscientização;

(d) *concessão de um dia de folga* (em banco de horas a ser compensado ao longo do ano, em comum acordo entre empregado e empregador);

¹⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 15 jun. 2021.

¹⁸ Conforme informações contidas no *site* oficial do Serasa, trata-se de um sistema de “pontuação de crédito do brasileiro, que vai de 0 a 1000 e indica as chances do consumidor pagar suas contas em dia”, no qual quanto mais alta for a pontuação, mais chances a pessoa tem de conseguir crédito.

(e) *campanhas de conscientização sobre a importância do exercício do voto em escolas*, com o convite da comunidade em geral para participação;

(f) *promoção de palestras sobre o exercício do voto nos bairros*, em parceria com associação de moradores.

Esses são apenas alguns exemplos de medidas que poderiam ser implementadas para incentivar o voto e que poderiam ser mais eficientes para o cumprimento do comando constitucional quanto à sua obrigatoriedade do que as sanções atualmente previstas no art. 7º do CE, sendo que, para que possam atingir esse objetivo, faz-se imprescindível também a adoção das mais diversas formas de divulgação de eventuais incentivos que venham a ser adotados, para que o eleitorado efetivamente tenha conhecimento sobre eles e, assim, possa ser estimulado a comparecer às urnas.

4.3. Sanções efetivas: medidas que podem ser adotadas para garantir a obrigatoriedade do voto

Por fim, para as situações em que a viabilização e o incentivo ao voto não forem suficientes para dar cumprimento à obrigatoriedade constitucionalmente prevista, é possível propor algumas sanções que afetem de forma menos grave o exercício de direitos civis do que aquelas já previstas no art. 7º do CE e que, ao mesmo tempo, possam se mostrar muito mais efetivas para desestimular o não comparecimento às urnas por parte do eleitorado. Algumas dessas possibilidades são:

(a) *negativação do CPF do eleitor para concessão de crédito* – o que, mesmo após a devida regularização, ocasionará lançamento negativo no “Serasa Score”. Atualmente, mesmo dívidas de valores significativamente baixos podem causar a negativação do CPF de uma pessoa, muitas vezes causando certo transtorno para sua regularização. Desse modo, a ampla divulgação dessa medida pode se revelar muito efetiva para desestimular a ausência do eleitorado às urnas, em razão de seus efeitos, do tempo e da burocracia necessária para a regularização dessa situação;

(b) *limitação do cadastro em programas de assistência social*, exemplo da disposição contida no art. 3º da Lei nº 10.836/2004, que condiciona o recebimento dos benefícios do programa Bolsa Família ao “cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por

cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento” (BRASIL, 2004). Para que não agrave situações de vulnerabilidade social, a adoção dessa medida pode prever um período de 30 a 60 dias para a regularização da situação, com encaminhamento do eleitor para acompanhamento de um setor de assistência social, caso não possua condições de providenciar a regularização na sede de sua zona eleitoral.

Quanto à regularização da situação eleitoral, poderia ocorrer a atualização do valor da multa prevista, para que o valor seja adequado à condição social do eleitor em situação irregular. A multa atual, no valor de três reais e cinquenta centavos, pode ser alta para uma pessoa em situação de extrema pobreza (que, conforme mencionado anteriormente, pode não possuir nem mesmo condições de arcar com o valor do transporte público para comparecer às votações ou à zona eleitoral para regularização de sua situação) e, ao mesmo tempo, pode ser absolutamente irrisória para pessoas de classe média e classe média alta.

Além da adequação do valor da multa para regularização da situação eleitoral, pode ser somada à multa a obrigação de comparecimento em curso sobre a importância do exercício do direito ao voto, que pode ser promovido e organizado pelos TREs, nas capitais e regiões metropolitanas, e pela secretaria das zonas eleitorais, nas demais localidades, com duração entre 4 e 6 horas, com comparecimento registrado mediante biometria.

Assim como na sugestão de imposição de limitações no cadastro para programas de assistência social, na eventual adoção da obrigatoriedade do curso para regularização da situação eleitoral, também seria necessária a existência de um setor de assistência social – e até mesmo jurídica – para acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, que eventualmente não tenham condições de comparecer ao curso, o que pode englobar desde questões financeiras até o fato de não ter com quem deixar filhos pequenos.

As restrições propostas seriam mais uniformes e menos gravosas do que as atualmente existentes, além de mais eficientes para fazer com que os eleitores se vissem compelidos ao comparecimento ao local de votação. De qualquer forma, cumpre registrar que a imposição das restrições precisa ser acompanhada das condições adequadas de exercício do voto e de regularização no caso da ausência, por parte dos eleitores, para que a medida que visa favorecer o direito ao voto não se

torne uma penalidade que surta efeito apenas diante de uma parcela da sociedade que tem menos acesso aos meios de transporte, por exemplo, ou que tem mais necessidade de usufruir dos programas sociais.

5. Conclusão

O texto apresentado teve a finalidade de analisar o art. 7º do CE brasileiro, especificamente em relação ao seu § 1º, diante do qual o legislador impõe medidas restritivas de direitos aos eleitores que deixam de comparecer ao local de votação na data devida e deixam de justificar a ausência em prazo estipulado de 30 dias. O trabalho buscou verificar se tais medidas são compatíveis com o contexto constitucional brasileiro.

Assim, em um primeiro momento, para compreensão do tema, foi realizada análise do sistema constitucional de outros países, principalmente na América Latina, com a finalidade de vislumbrar se, no caso da obrigatoriedade do voto, também adotam sanções aos eleitores ausentes. Verificou-se que existem dois grupos de países, sendo que o primeiro não impõe sanções pela ausência do voto e o segundo o faz. Portanto, nesse ponto, o Brasil não destoa da prática adotada em outros lugares. De qualquer forma, especificamente no país, as medidas adotadas não alcançam sucesso.

No segundo tópico, analisou-se se o art. 7º do CE efetivamente é capaz de cumprir o objetivo a que se propõe, que é o de fazer valer a obrigatoriedade do voto. Estudou-se o tema por dois vieses: a análise da proporcionalidade, de um ponto de vista teórico; e a análise da jurisprudência, de um ponto de vista prático. Notou-se que, considerando a hipótese da regularização da situação por meio do pagamento de uma multa de pequeno valor, poucas são as situações em que as sanções previstas no art. 7º chegam a ser aplicadas. Neste ponto, constatou-se que a medida é inadequada, pois não atinge a finalidade pretendida. A mesma situação se verificou da análise de jurisprudência, pois poucos casos versam sobre o tema (resolvido, em regra, pela via administrativa) e, quando o fazem, em geral, é para afastar a aplicação do dispositivo.

Por fim, a partir da análise de dados disponibilizados pelo TSE, buscou-se entender a razão pela qual o eleitorado deixa de comparecer às urnas e se esse fenômeno atinge alguma parcela da população de forma mais específica. Nesse

ponto, verificou-se que a dificuldade de locomoção para pessoas com deficiência, falta de recursos financeiros para transporte, falta de informação e até mesmo receio de violência podem ser fatores que afetam o comparecimento do cidadão ao local de votação. Desta feita, considerando tais constatações, foram realizadas propostas de medidas que poderiam auxiliar no incentivo da população para o voto, bem como de restrições que poderiam ser mais efetivas do que as já previstas no art. 7º.

O assunto pode ser aprofundado, tanto diante da análise das soluções adotadas em outros países quanto diante da consolidação das informações disponibilizadas pelo TSE e refinamento das pesquisas nessa plataforma. De qualquer modo, como síntese, o que se consigna é: o art. 7º é inconstitucional, pois não é adequado para a finalidade à que se pretende, sendo desproporcional e tendo caído em desuso. De outro lado, qualquer medida que venha a ser implantada com a finalidade de impor a obrigatoriedade do voto deve considerar mais do que a punição pela violação de um dever, e sim o incentivo para a realização de um direito. As medidas restritivas precisam ser acompanhadas de ampla viabilização de acesso ao voto e à regularização da justificativa, sob pena de se tornarem desiguais, punindo indevidamente a população mais vulnerável.

Referências

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 3. ed. Organizador e tradutor: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

_____. Princípios formais. *In*: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette (org.). **Princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da proporcionalidade no Direito Econômico. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 2, n. 8, p. 69-112, 2001. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/756>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BERNAL PULIDO, Carlos. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BIRCH, Sarah. **Full Participation**: a comparative study of compulsory voting. Manchester: Manchester University Press, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6362/2005**. Torna gratuito o transporte coletivo urbano metropolitano e intermunicipal nos dias da realização da votação de pleitos eleitorais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 8 dez. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=309385>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 64/2011**. Altera a Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974, para incluir o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99242>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1751/2011**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte coletivo, em dias de realização de eleição, plebiscito e referendo, a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 jul. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 1322/2019**. Altera a Lei n. 12.933, de 26 de dezembro de 2013. Lei da meia-entrada para conceder o benefício aos doadores regulares de sangue. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135587>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0026.16.003117-0/002. Apelação cível. Mandado de segurança. Concurso público. Requisitos para a nomeação. Certidão de quitação eleitoral. Previsão legal e editalícia. Candidato com direitos políticos suspensos em razão de condenação criminal. Impossibilidade de exercer o direito de voto. Inexigibilidade de cumprimento dos deveres eleitorais. Direito líquido e certo configurado. Recurso provido. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes. **DJE Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, Belo Horizonte, julgamento: 3 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 1022456-20.2019.8.26.0564. Apelação cível. Mandado de Segurança. Concurso público. Condenação criminal que não obsta a quitação eleitoral. Relator: Djalma Lofrano Filho. **DJE Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, julgamento 19 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Reexame Necessário: nº 905071-7. Mandado de Segurança. Concurso público. Exigência de comprovação de quitação eleitoral no ato da inscrição. Impossibilidade. Art. 7º do Código Eleitoral que exige apenas a comprovação de votação na última eleição. Súmula nº 266 do STJ. Sentença mantida em sede de reexame necessário. Relatora: Desembargadora Regina Afonso Portes. **DJE Tribunal de Justiça do Paraná**, Curitiba, 23 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação cível e reexame necessário nº 1103658-1. Apelação cível e reexame necessário. Mandado de Segurança. Permissão. Serviço de taxi. Inabilitação. Comprovante de quitação eleitoral.

Insuficiência. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ilegalidade. Inocorrência. Relator: Des. Nilson Mizuta. **DJE Tribunal de Justiça do Paraná**, Curitiba, 11 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso de Mandado de Segurança nº 1408, Acórdão. Relator: Des. Raphael Ferreira de Mattos. **DJE Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 12 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Remessa Ex Offício nº 0104947-57.2014.4.02.5001. Relator: Desembargador Federal José Antonio Neiva. **DJE Tribunal Regional Federal da 2ª Região**, Rio de Janeiro, julgamento: 17 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, RemNecCiv. Remessa necessária cível 5002557-19.2019.4.03.6100. Relator: Desembargador Federal Antonio Carlos Cedenho, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgado em: 25 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, AI. Agravo de Instrumento. 5019299-52.2020.4.03.0000. Administrativo. Agravo de Instrumento. Liminar em Mandado de Segurança. Emissão de passaporte. Exigência de certidão de quitação eleitoral. Artigo 91 da Lei 9.504/97. Possibilidade de dano de difícil ou incerta reparação. Proporcionalidade. Recurso provido. Relator: Desembargadora Federal Denise Aparecida Avelar. **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 26 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, AI. Agravo de instrumento 5021429-15.2020.4.03.0000. Administrativo. Agravo de Instrumento. Liminar em Mandado de Segurança. Emissão de passaporte. Exigência de certidão de quitação eleitoral. Artigo 91 da Lei 9.504/97. Possibilidade de dano de difícil ou incerta reparação. Proporcionalidade. Recurso provido. Relator: Desembargadora Federal Denise Aparecida Avelar, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 26 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação. Remessa Necessária Nº 5020250-36.2018.4.04.7001/Pr. Relator: Desembargador Federal Rogerio Favreto. **DJE Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, julgamento: 22 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Remessa Necessária Cível Nº 0004206-21.2016.4.03.6000/Ms. Relator: Desembargador Federal Marcelo Saraiva, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 3 maio 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Agravo de instrumento nº 0811000-55.2018.4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 22 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0801303-21.2018.4.05.8500. Relator: Desembargador Federal Convocado Leonardo Coutinho, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 29 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação 0814615-48.2019.4.05.8300. Relator: Des. Federal Rogério Fialho Moreira, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 5 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. Estatísticas eleitorais. **Comparecimento/abstenção**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 15 jun. 2021.

COSTA RICA. Constituição. (1949) **Constituição Política da República da Costa Rica**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_1002.pdf Acesso em 21 Ago. 2021.

DATAFOLHA: 56% dos brasileiros são contrários ao voto obrigatório. **O Globo**, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-56-dos-brasileiros-sao-contrarios-ao-voto-obrigatorio-24813691>. Acesso em: 27 maio 2021.

EL SALVADOR. Constituição (1983). **Constituição da República de El Salvador**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_el_salvador_4001.pdf Acesso em: 21 Ago. 2021.

FERNÁNDEZ, Mario; THOMPSON, José. El voto obligatorio. *In*: NOHLEN, Dieter et al. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad del México: México, 2007.

FLORES-LLAMAS, Gustavo. **El voto en México**: derecho y obligación del ciudadano, com sanción por incumplimiento. 2019. 192 p. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Pública) – Departamento de Estudos Sociopolíticos e Jurídicos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, 2019.

GUATEMALA. Constituição (1985). **Constituição Política da República da Guatemala**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/316/constitucion-politica-republica-guatemala> Acesso em 21 Ago. 2021.

LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**: PPGDir/UFRGS, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 11-39, jan./jul. 2014.

MÉXICO. Constituição (1917). **Constituição dos Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/3482> Acesso em 21 Ago. 2021.

MORAES, Carolina. Veja críticas e defesas ao voto obrigatório, de pedagogia cívica ao reforço do patrimonialismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/de-pedagogia-civica-a-reforco-de-patrimonialismo-veja-criticas-e-defesas-do-voto-obrigatorio-no-brasil.shtml>. Acesso em: 27 maio 2021.

Oliveira, Isabel Cristina Veloso de; Mohallem, Michael Freitas; Castro, Matheus Rodrigues S. de. Entre o direito e o dever de votar: uma análise das PECs sobre alistamento eleitoral e voto compulsório. *In*: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. 528 p. Disponível em: <https://bit.ly/342lfJ3>. Acesso em: 19 maio 2021.

PES, João Hélio Ferreira; FLEIG, Rafael Batheld. O voto obrigatório na democracia brasileira e os princípios de justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, ano 55, n. 218, p. 113-139, abr./jun. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

_____. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, n. 798, p. 23-50, 2002.

SCHLINK, Bernhard. Proportionality. *In*: ROOSENFIELD, Michael; SAJÓ, András (coord.). **The handbook of comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; INOMATA, Adriana. Restrições, privações e violações de direitos constitucionais fundamentais. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 32, p. 85-104, maio/ago. 2017. p. 95. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/N.32-06.pdf> Acesso em: 21 ago. 2021.

SWEET, Alec Stone; MATHEWS, Judkins. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 47, p. 68-149, 2008, p. 75. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1569344>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VANOSSE, Jorge Reinaldo. La ley Sáenz Peña: un momento culminante de la revolución de mayo de 1810. **Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**, La Plata, ano 9, n. 42, p. 1-20, 2012. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26989>. Acesso em: 28 jul. 2021.