

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 - NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2016

BRASÍLIA - 2016



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

VOTO OBRIGATÓRIO VS. VOTO FACULTATIVO: QUAL É O MELHOR MODELO PARA O BRASIL?

ELISIANNE CAMPOS DE MELO SOARES

LUIZ VICTOR MONTEIRO SILVA

Recebido: 18.1.2016
Aprovado: 23.5.2016



VOTO OBRIGATÓRIO VS. VOTO FACULTATIVO: QUAL É O MELHOR MODELO PARA O BRASIL?¹

COMPULSORY VOTING VS. VOLUNTARY VOTING: WHAT IS THE BEST SYSTEM FOR BRAZIL?

ELISIANNE CAMPOS DE MELO SOARES²

LUIZ VICTOR MONTEIRO SILVA³

RESUMO

Em tempos de efervescência política, emergem discussões relevantes no âmbito do Estado democrático de direito, de suas consequências e de suas condições. Um dos pontos levantados concerne ao voto, corolário da democracia, e ao debate acerca de sua obrigatoriedade. No presente artigo, realiza-se uma prospecção histórica do voto no Brasil, ainda que não se esgote o assunto, e observa-se a experiência estrangeira no tema, visando analisar o atual estado do sufrágio e discutir a permanência da modalidade obrigatória no país. Para tanto, utilizou-se o método dialético e a pesquisa bibliográfica, sendo possível considerar as diversas facetas da matéria e atingir um denominador comum de acordo com as ponderações satisfeitas.

Palavras-chave: Democracia. Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Voto facultativo. Voto obrigatório.

¹ Artigo recebido em 18 de janeiro de 2016 e aprovado para publicação em 23 de maio de 2016.

² Mestre em Comunicação e Cultura pela Universidade de Lisboa. Bacharela em Jornalismo pela Universidade de Fortaleza. Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Estagiária do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN).

³ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

In times of political unrest, it arises relevant discussions in the scope of the Democratic State of Law, its consequences and conditions. One of the points raised is concerned with the vote, a corollary of democracy, and the debate about its compulsion. This paper performs an inspection of the historical context of the vote in Brazil, although not exhausting the subject, and observes the foreign experience on the theme in order to analyze the current state of the suffrage and to discuss the permanence of the compulsory system in the country. To do so, it used the dialectical method and literature review, making it possible to consider the various aspects of the matter and to reach a common denominator in consonance with the considerations satisfied.

Keywords: Democracy. Constitutional Law. Election Law. Voluntary voting. Compulsory voting.

1 Introdução

No ano de 2015, foi possível ver a cena política no Brasil fervilhar. Os modelos público e privado de financiamento de campanhas, o *impeachment* e a reforma política foram alguns dos temas mais frequentes em noticiários e em publicações da imprensa nacional. Nas discussões levantadas durante a minirreforma política, o tema da obrigatoriedade/facultatividade do voto voltou a ser considerado – matéria que é frequentemente revisitada, seja no meio acadêmico, seja nas rodas informais de conversa.

A atualidade do tema, associada ao especial momento político vivido em nosso país, atestam a relevância dessa discussão e nos levam a

debater: qual é o melhor modelo para o Brasil – o do voto facultativo ou o do voto obrigatório? Em que fase está a nossa democracia e qual opção se revela mais adequada ao atual estado de maturidade política da população brasileira?

Na tentativa de responder a essas perguntas, analisaremos os argumentos favoráveis e os contrários a cada um dos modelos de voto em discussão, traçando, também, um panorama internacional do tema, por meio de pesquisa bibliográfica.

2 A natureza jurídica do voto e a evolução da obrigatoriedade no tempo: um pouco de história

A Carta Magna dispõe acerca dos direitos políticos em seus arts. 14 a 16, considerando-os como conjunto de normas que regulam a atuação da soberania popular. No entanto, a Constituição traça apenas as linhas-guias dos princípios básicos que devem ser observados pelas legislações auxiliares, cabendo ao Código Eleitoral, à Lei de Inelegibilidades e à Lei dos Partidos Políticos pormenorizarem os campos de incidência e os limites dos direitos políticos, de maneira que não se arrisque cair em nenhuma inconstitucionalidade.

Nossa Constituição Federal, apelidada de “Constituição Cidadã”, iniciou, no final da década de 1980, uma nova fase de nossa história política: em um período pós-ditadura militar, viabilizou-se o retorno e a garantia do direito ao voto universal – voto este que inadmitte restrições atinentes às condições de fortuna ou de capacidade intelectual. Depois do sofrimento com o cerceamento político e ideológico que usurpou do cidadão brasileiro a possibilidade de influenciar os rumos da nação por meio do voto direto, nada melhor para o país do que sentir de novo o sabor da participação democrática por meio das urnas.

Mas a obrigatoriedade do voto nem sempre existiu em nosso país. Em 1922, Augusto Tavares de Lyra, potiguar natural de Macaíba, que foi Ministro da Justiça e Negócios Interiores do governo de Afonso Pena, escreveu: “Sobre o voto, temos ensaiado todos os sistemas conhecidos, com exceção, apenas, do voto obrigatório, do voto proporcional e do voto às mulheres” (FRANCO; LYRA, 1980, p. 95).

Há que se salientar, porém, que naquela época o sufrágio já gozava de certo nível de obrigatoriedade: quem não comparecesse às reuniões dos colégios eleitorais ou não participasse da escolha de juízes de paz ou de vereadores ficava sujeito ao pagamento da multa prevista pela Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. Tal sanção representa a gênese do voto obrigatório no Brasil, ainda na época do Império (BRASIL, 2012).

O projeto de reforma política discutido em nosso país durante o ano de 1873 abordou, entre outros temas, a instauração da obrigatoriedade do voto. A comissão especial encarregada de dar seu parecer sobre a proposta afirmou que aquela ideia não representava “um princípio novo na nossa legislação”, visto que:

[...] já existe quanto à eleição de vereadores e de juízes de paz e à eleição secundária, e é apenas aplicado à eleição primária; já existe quanto ao exercício de cargos e funções políticas nas juntas e mesas paroquiais, nos conselhos municipais, nos colégios eleitorais, no juizado de paz, nas câmaras municipais, no júri, e em outras várias instituições de caráter político ou administrativo. Assim, pois, o projeto apenas supre, quanto à eleição primária, uma lacuna da legislação vigente; destrói simplesmente uma exceção, cuja existência tem autorizado o desuso da regra relativamente à eleição municipal e ao exercício dos referidos cargos e funções políticas (PINTO, 1983, p. 367).

O projeto não vingou. Só em 1932, com o advento do Código Eleitoral, consagrou-se – em definitivo e de modo amplo – a obrigatoriedade de inscrição do eleitor e do voto. Esse código determinou que nenhum cidadão poderia ser eleito ou nomeado para exercer qualquer mandato político, ofício, emprego ou cargo público se antes não provasse estar inscrito como eleitor.

O principal fundamento da instauração da obrigatoriedade foi a necessidade de legitimação da nova República, instituída pela chamada Revolução de 1930. Segundo Queiroz (*apud* PATRIOTA, 2013, p. 251):

Sua implantação (obrigatoriedade do voto) e regulamentação ocorreram em momento de profundas transformações institucionais objetivando dar credibilidade ao processo eleitoral, justificando-se como uma necessidade para garantir a presença dos eleitores nas eleições. Existia à época um temor de que uma participação diminuta do eleitorado pudesse tirar a legitimidade do processo eleitoral.

Havia um evidente incentivo à constância no exercício do voto. Foram criadas, na parte do processo eleitoral, vantagens para os que provassem, com as anotações nos seus títulos, haver votado mais nas últimas eleições:

Em toda concorrência para provisão de cargos públicos, fornecimentos, contratos, nomeações e quaisquer outras vantagens ou honras, conferidas pelos poderes públicos, terão preferência, em igualdade de outras condições, os cidadãos que apresentarem o seu título eleitoral com maior número de anotações que indiquem haver exercido o direito de voto (CABRAL, 1932, p. 31).

Nosso atual Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, dispõe, em seu art. 7º, que “o eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário

mínimo da região” (BRASIL, 1965). No entanto, tais multas têm valores irrisórios e são, portanto, pouco eficazes na tarefa de convencer o eleitor a não faltar aos pleitos.

3 Alguns casos da jurisprudência

Como poderemos notar, o entendimento jurisprudencial pátrio tende a afirmar o caráter obrigatório do voto, defendendo-o com fulcro constitucional. Conforme aponta Gomes (2015, p. 50, grifo nosso): “[...] se o voto é um *direito*, a frustração de seu exercício por falha no serviço estatal implica indenização ao titular”. Ocorrendo embaraços ao exercício do voto, enquadra-se a conduta no que diz o art. 297 do Código Eleitoral. Lembremos o que foi dito no início deste trabalho a respeito da constitucionalização de direitos como o de voto - o que cria uma espécie de imunidade contra os atos da autoridade pública. Nesse sentido:

Indenização. Danos morais. Direito de votar. Impedimento. Falha da administração. Art. 37, par-6, CF-88. Responsabilidade objetiva. Quantificação. Limites razoáveis. 1. Havendo falha da Administração, através da Justiça Eleitoral, é indenizável o dano moral causado ao autor pelo fato de ser impedido de votar em pleito municipal, corolário do princípio da responsabilidade objetiva do Estado. 2. A quantificação do dano moral deve ser feita dentro dos limites de razoabilidade, de modo a impedir que o ato novamente se repita, sem, contudo, gerar o enriquecimento indevido da parte autora. Indenização arbitrada em 25 (vinte e cinco) salários-mínimos. 3. Remessa oficial e apelação da União Federal parcialmente providas. Apelação do autor improvida (BRASIL, 2002).

Podemos citar mais dois casos tratados por nossos tribunais que envolvem a obrigatoriedade do voto. Entre eles, o de um eleitor que alegou ser o caráter extraordinário do referendo um aval para a não obrigatoriedade de participação do votante:

Luís Carlos Crema impetra mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato do Congresso Nacional, consubstanciado no Decreto-Legislativo nº 780, de 7 de julho de 2005. Sustenta, em síntese, que o “referendo autorizado e convocado pelo Decreto Legislativo nº 780, de 2005, é inócuo, não produzirá qualquer efeito legal ou jurídico”, já que “com a publicação da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, A COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS JÁ ESTÁ PROIBIDA PARA AS PESSOAS QUE NÃO ESTÃO AUTORIZADAS A POSSUIR E A PORTAR ARMAS DE FOGO” (f. 6). Aduz ser patente a ausência de relevância exigida pela L. 9709/98, tendo sido criada com o Decreto-Legislativo 780/2005 “uma nova hipótese para a realização de referendo, afrontando diretamente o art. 14, da Constituição Federal, razão da sua inconstitucionalidade” (f. 7). Afirma, então, a ocorrência de ofensa ao princípio constitucional de hierarquia das leis. Sustenta, ainda, violação do artigo 37 da Constituição Federal, sob o argumento de que o Congresso Nacional não teria respeitado os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência. *Por fim, diz que a votação marcada para o dia 23 do mês corrente não é obrigatória, pois “a obrigatoriedade do voto é para uma eleição aonde o povo tem o direito/dever de comparecer às urnas para indicar o representante de sua preferência”* (f. 10). Daí o pedido de medida liminar para que se suspenda a realização do referendo do próximo dia 23 (domingo), e, alternativamente, que se determine ao Presidente do Congresso Nacional que “venha a público, antes da realização do referendo e em horários alternados em toda a mídia nacional, esclarecer que não se trata de eleição e que a participação dos eleitores no referendo do dia 23 de outubro de 2005 não é obrigatória” (f. 13). No mérito, pugna pela declaração de nulidade do referendo citado. *Decido. Aplica-se, ao caso, a Súmula nº 266: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. Nego seguimento ao pedido, prejudicado o requerimento de liminar* (art. 8º, I, da Lei nº 1533/1951). Brasília, 21 de outubro de 2005. Ministro Sepúlveda Pertence - relator (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Percebe-se, com tal decisão, que o entendimento do STF em relação à obrigatoriedade do voto se estende também ao instituto do referendo, “visto que o direito de voto é o ato fundamental para o exercício do direito

de sufrágio e manifesta-se tanto em eleições quanto em plebiscitos e referendos” (MORAES, 2014, p. 241). No caso mencionado, foi impetrado mandado de segurança com pedido de liminar requerendo a nulidade do referendo autorizado e convocado sobre a comercialização de armas, alegando o impetrante, entre outras coisas, que o voto para esse referendo não deveria ser obrigatório, tendo em vista que não se tratava da escolha de representantes. Na decisão sobre o caso, o relator, Ministro Sepúlveda Pertence, negou seguimento ao pedido e indeferiu o requerimento de liminar.

Em julgamento sobre o pedido de um eleitor para que se incluísse nas urnas eletrônicas uma tecla para o voto “nulo”, o TSE usou como argumento para indeferir o pedido o que segue:

20. A Justiça Eleitoral, como guardiã do democrático exercício do sufrágio e diante da determinação constitucional da obrigatoriedade do voto, constante do art. 14, §1º, da Constituição Federal, não poderia permitir, diante da antijuridicidade do voto nulo, na idealização da urna eletrônica, a criação de tecla que direcionasse o eleitor nesse sentido (BRASIL, 2006).

Mostra-se acertada a decisão, visto que a nulidade evidencia a falha e a invalidez do voto, sejam elas propositais ou não. De tal modo que, se o eleitor desistir de votar durante a votação, tendo já confirmado ao menos um voto, deverá concluí-lo. Persistindo a recusa, porém, receberá o comprovante de votação, tendo-se considerado os votos faltosos como nulos (GOMES, 2015, p. 496). Portanto, se bem analisarmos, e como bem esclarecido por José Afonso da Silva (*apud* ABRÃO, 2014, p. 93), numa interpretação teleológica objetiva do referido art. 14, § 1º, inciso I da Constituição, apenas o comparecimento ao voto é obrigatório, pois a colocação da tecla “branco” possibilita a facultatividade da computação deste para a eleição.

4 Reforma política e a possibilidade de tornar o voto facultativo no Brasil

A recente história do Brasil foi marcada por um fértil momento de efervescência política, tendo sido uma das razões para a ocorrência das chamadas Jornadas de Junho de 2013. Nessa oportunidade, milhões de cidadãos foram às ruas, em manifestação, reivindicar e protestar sobre os mais diversos aspectos da vida social de nosso país, incluindo a demanda por melhorias nos serviços públicos e a crítica às mazelas sociais e aos abusos da classe política, amplamente deslegitimada, atestando o fracasso em sua tarefa primordial: representar o povo brasileiro.

Diante desse cenário político, e considerando a necessidade de apresentar uma resposta aos clamores da população, protagoniza-se um novo processo de reforma política e eleitoral por meio de projetos de emenda constitucional que até hoje tramitam no Congresso Nacional, malgrado milhões de pessoas terem reivindicado uma reforma política por meio de uma assembleia constituinte exclusiva.

Entre as diversas mudanças possíveis, uma delas seria o fim da obrigatoriedade do voto e a possibilidade de torná-lo facultativo, ensejada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 352/2013, que visa modificar, entre vários artigos, o art. 14, § 1º.

Com base nessa PEC, o alistamento eleitoral permaneceria obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os cidadãos com idade entre 16 e 18, para os analfabetos e para os maiores de 70 anos, mas o voto passaria a ser facultativo para quem tem o alistamento eleitoral. Em suma, o alistamento seria obrigatório nas situações listadas, e o voto, facultativo.

Pouco depois, foi apresentada também outra PEC que abordava a facultatividade do voto: a Proposta de Emenda à Constituição nº 356/2013, que, diferentemente da PEC nº 352/2013, tornaria facultativo tanto o voto amplamente quanto o alistamento eleitoral para maiores de 16 anos, deixando à escolha do cidadão o voto e o alistamento eleitoral.

Naturalmente, a possibilidade de tornar o voto facultativo gerou debates não só no Congresso, como também entre a população e no meio acadêmico - havendo ampla discordância a respeito desse tema, com argumentos fortes e lúcidos tanto dos que defendem a obrigatoriedade como dos que apoiam o modelo facultativo.

Justificando a obrigatoriedade, discute-se o fato de que o voto é um poder-dever. Ou seja, embora direito público subjetivo, é também dever cívico do eleitor, além de ser um mecanismo de promoção da educação política, pelo engajamento que o processo eleitoral proporciona para a população geral, que não estaria preparada à facultatividade do voto. Por outro lado, ao considerar o voto como um direito, argumenta-se que este deve ser exercido livremente, sendo a compulsoriedade incompatível com a democracia. Portanto, deste lado, defende-se que o voto livre é mais politicamente consciente (GOMES, 2015, p. 50).

Sabemos que a discussão em torno da educação do eleitor concernente ao voto não é nova. Como bem ponderou o célebre jurista Oliveira Viana (1999, p. 481-489) em estudos referentes à República brasileira, na sua obra *Instituições políticas brasileiras*, escrita em 1949, tendemos a copiar o modelo democrático francês num ideal de sufrágio universal, sem sopesarmos a formação política da maior parte do povo brasileiro. Considera o autor que nunca vivemos uma real democracia, o que podemos compreender devido a nossa tradição oligárquica e de

protagonismo elitista. Portanto, a simples opção legislativa pelo voto obrigatório não resolveria o problema democrático do país.

Entretanto, em termos atuais, pensando num ideal de redemocratização, devido à nossa história de período ditatorial e de ingerência do poder econômico na política, e, ainda, contemplando o caráter de exclusão dos setores mais baixos da população, reputamos ao voto obrigatório uma forma de rompimento do *status quo*, na medida em que ele promove a participação desses setores no processo político-democrático, tornando-os visíveis aos olhos do Estado e dos políticos e mitigando a barreira de exclusão social.

Como demonstrado por Luzia Oliveira (1999, p. 145), estudos indicam que a predisposição ao voto é influenciada por fatores culturais e socioeconômicos, assim, é importante refletir sobre quais seriam as condições da representatividade política brasileira se as pessoas não fossem obrigadas a votar, uma vez que, segundo as conclusões da mesma autora (ibidem, p. 151), “acabar com a obrigatoriedade do voto seria retirar da legislação um dos poucos elementos equalizadores do sistema democrático”.

Para Renato Janine Ribeiro (In BENEVIDES, VANNUCHI e KERCHÉ, 2003, p. 162-181), a proposta de adoção da facultatividade do voto talvez seja o único tema de real interesse da população na discussão a respeito da reforma política, pois, segundo o autor, as pessoas apresentariam simpatia pelo voto facultativo e pelo questionamento do voto obrigatório. Em sua reflexão, no entanto, o autor defende a obrigatoriedade do voto ao analisá-lo como um direito público, como responsabilidade e vinculação com a coisa pública, observando que a cidadania não pode ser terceirizada. Chama ainda a atenção para a necessidade de se transpor a ameaça da indiferença interna, do

desinteresse/descaso pela coisa pública e do investimento exclusivo no mundo privado ou na esfera íntima.

Um tema frequentemente associado à participação política é o da taxa de votos inválidos (brancos e nulos). No entender de alguns analistas⁴, os votos não dados a partidos e a candidatos devem ser entendidos como uma forma de não participação, de protesto contra o sistema político ou de métrica de credibilidade do processo político.

No entanto, Jairo Nicolau (2002, p. 46), professor convidado do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, sugere cautela ao se analisarem os possíveis significados dos votos nulos e brancos no Brasil. É razoável, segundo o pesquisador, imaginar um contingente de eleitores que anulam o voto por protesto. Mas a revolução produzida pela urna eletrônica, ao facilitar a escolha do eleitor, revela que esse contingente é menor do que se imaginava. Por tal razão, não é prudente agregar votos anulados à abstenção e interpretar a resultante como evidência de alienação ou exclusão eleitoral.

Para Nicolau, muitos dos votos brancos e nulos do sistema pré-urna eletrônica ocorriam por ser o sistema de voto em cédulas de papel demasiadamente complexo no Brasil, dado o volume de informações que os eleitores deveriam memorizar para escrever no momento do sufrágio. Os erros foram bastante reduzidos com o advento da urna eletrônica; porém, para o pesquisador da Universidade de Oxford, os que permanecem resultam ainda do desconhecimento dos eleitores sobre o bom uso da urna eletrônica.

Na tentativa de diminuir os percentuais de erro, o Tribunal Superior Eleitoral e os tribunais regionais eleitorais vêm investindo em publicidade

⁴ NICOLAU, J. (2002); PATRIOTA, I. W. D. (2013); RIBEIRO, R. J. (2003).

na grande mídia e em ações de formação em escolas, comunidades etc. quando se aproximam os períodos eleitorais (FERRARI, 2016; O DOCUMENTO, 2015; EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2015). Além disso, são constantes as pesquisas com o escopo de aperfeiçoar o sistema de voto eletrônico, para torná-lo mais cognitivo e intuitivo – mudança resultante dessas ações, por exemplo, foi a imediata exibição da imagem do candidato, no momento da digitação dos números.

5 Os modelos de voto obrigatório e facultativo pelo mundo

Em análises de Paulo Henrique Soares (2004), citando excertos de discursos pronunciados pelo ex-Senador Jutahy Magalhães no Senado Federal, a abstenção eleitoral é um fenômeno comum em nações que adotam o voto facultativo, embora alguns países europeus, como a Grã-Bretanha e a França, por exemplo, apresentem boa participação política. Ainda assim, índices em torno de 40% e 30% de abstenção nas eleições gerais, que ocorrem no Reino Unido, como demonstrado em informações do *UK Parliament Website* (2015), podem ser considerados elevados, se comparados com o Brasil, que, em 2014, apresentou 19,4% como o maior índice de abstenção das últimas quatro eleições gerais (MIRANDA, 2014).

Em Portugal, onde o voto é facultativo, há a discussão a respeito do modelo vigente. Devido aos baixos índices de participação dos portugueses nas eleições, o país hoje discute a possibilidade de torná-lo obrigatório. A abstenção nas últimas eleições portuguesas tem girado, em média, em torno de 60%. Entre as razões mais invocadas pelos eleitores para não votar, apontadas em pesquisa realizada por Rodrigo Caldeira Martins (2010, p. 63), investigador da Universidade de Coimbra, está o desinteresse pela política, motivo citado por 32,5% dos abstencionistas consultados.

A pesquisa conduzida por Martins indica ainda outros fatores preponderantes: a desconfiança ou insatisfação com os partidos políticos surge como argumento abstencionista para 10,8% dos entrevistados, assim como a não diferenciação entre os partidos políticos (8,1%) - o que põe o ônus da elevada abstenção política dos portugueses também do lado daqueles que pretendem ser eleitos.

Na tentativa de vencer a apatia e o desinteresse político dos portugueses, o governo estuda um modelo, digamos, curioso: permitir o voto via caixa eletrônico (o chamado Multibanco). A proposta pretende, além de simplificar e agilizar o processo de contagem de votos (que ainda utiliza o modelo tradicional, de cédulas em papel), seduzir o eleitor, que não mais teria de deslocar-se até a Junta de sua Freguesia (espécie de subprefeitura que engloba diversos bairros), mas poderia votar de maneira simples, em qualquer ponto da cidade ou do país, via caixa eletrônico (LUSA, 2011).

O modelo recebe aplausos e críticas, muitas delas preocupadas com a segurança do processo. Como identificar o eleitor, para além do cartão magnético? Em Portugal, ainda não há sistemas de biometria nos caixas automáticos, e a única forma de identificar o utilizador seria por meio do cartão, que pode muito bem ser utilizado por um terceiro, portando apenas a senha de acesso aos serviços. Estuda-se, atualmente, de que forma poderia ser dada maior segurança e autenticidade ao processo.

Segundo informações do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2015), o voto obrigatório já vinha sendo introduzido por outros países, como a Bélgica (1892), a Argentina (1914) e a Austrália (1924). Este último é um dos poucos países com uma democracia já

bem consolidada que adota essa característica legal. Já a Holanda, em 1970, e a Áustria, mais recentemente, após décadas de adoção do voto obrigatório, são exemplos de países que o aboliram.

O argumento principal contra o voto obrigatório é a sua dissonância com o princípio da liberdade, que rege os governos democráticos. Ao tratar da facultatividade do voto em Portugal, o constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho salienta que não há possibilidade de conciliar liberdade e voto obrigatório, pois:

[...] o princípio da liberdade de voto significa garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coacção física ou psicológica de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do *voto obrigatório*. A liberdade de voto abrange, assim, o se e o como: *a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar*. Desta forma, independentemente da sua caracterização jurídica - direito de liberdade, direito subjectivo -, o direito de voto livre é mais extenso que a protecção do voto livre. Na falta de preceito constitucional a admitir o voto como um dever fundamental obrigatório, tem de considerar-se a imposição legal do voto obrigatório como viciada de inconstitucionalidade (cfr. Art. 49º/2, no qual se considera o voto como *dever cívico* e não como *dever jurídico*) (CANOTILHO, 23, p. 303-304).

Esse diapasão também é encontrado no pensamento estadunidense - além do argumento referente à consciência política dos eleitores -, embora, recentemente, o presidente Barack Obama tenha se mostrado favorável à adoção do voto obrigatório, exatamente no intento de aumentar a participação de grupos geralmente negligenciados pela classe política; posicionamento que o conduziu, naturalmente, a receber algumas críticas (LINKER, 2015).

Há de considerar-se que é natural dos governos utilizarem-se da coerção legal para compelir os cidadãos a determinadas atitudes e promover políticas públicas, como ocorre com o pagamento de impostos, com o alistamento e com a escolaridade obrigatória, sendo essas medidas administrativamente ainda mais onerosas. Ademais, como bem pontuado pelo *ACE Electoral Knowledge Network*⁵, é conveniente ressaltar que, não obstante o voto obrigatório aumente a porcentagem de votos brancos e nulos, isso pode não ser um argumento significativo contra tal tipo de obrigação legal, por duas razões: primeiramente porque evidências indicam que o aumento de participação nas urnas compensa o número de votos brancos e nulos e, em segundo lugar, porque mesmo estes podem apresentar uma funcionalidade estatística, carregando uma mensagem política - a de que um segmento da população não se sente representado pelos políticos -, o que não se conseguiria apurar apenas com as abstenções. Também segundo José Jairo Gomes (2015, p. 52): “Um alto índice de votos brancos e nulos revela o descontentamento do povo com a classe política”.

O dever legal estabelecido apresenta apenas uma função simbólica, reforçando um valor e, no caso, a norma social de votar. Alexandre de Moraes, discorrendo acerca das diversas características constitucionais do voto, salienta o binômio “obrigatoriedade-liberdade”, ao defender que:

[...] a liberdade manifesta-se não apenas pela preferência a um candidato entre os que se apresentam, mas também pela faculdade até mesmo de depositar uma cédula em branco na urna ou em anular o voto. Essa liberdade deve ser garantida, e, por esta razão, a obrigatoriedade já analisada não pode significar senão o comparecimento do eleitor, o depósito da cédula na urna e a assinatura da folha individual de votação (MORAES, 2014, p. 242-243).

⁵ Documento *on-line*, não datado e não paginado. Disponível em: <http://aceproject.org/main/english/es/esc07a.htm>. Acesso em: 29 fev. 2016.

Em verdade, a lei pode apenas compelir o cidadão a comparecer às urnas de votação, donde se tira que é mais um comparecimento obrigatório do que um voto obrigatório.

6 Conclusão

É consenso doutrinário⁶ o entendimento de que o voto é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, e a Constituição brasileira, estatuidando um Estado democrático de direito, diz que “todo o poder emana do povo”, exercido principalmente por meio de representantes eleitos. O abalo da representatividade, entretanto, faz-nos questionar quais seriam as consequências de eventual facultatividade do voto e que parcela da população brasileira compareceria às urnas em tal situação.

Pelo já exposto, não é incorreto aferir que as demandas das populações menos favorecidas difiram das populações mais privilegiadas. Considerando, pois, que por diversas razões aquelas populações apresentem menos estímulos à participação política, depreende-se disso que a obrigatoriedade ao comparecimento consiste muito mais num reforço à democracia, que supera qualquer argumento referente à noção exclusiva de direito ao voto, isto é, a concepção de voto como poder-dever não tem nada de incompatível com a democracia, pelo contrário: reforça-a.

Não obstante recente pesquisa do Instituto Datafolha (2014) demonstre que 61% dos brasileiros se posicionam contrários ao voto obrigatório, ao mesmo tempo, em caso de facultatividade, 57% dos

⁶ RAMAYANA, M. (2015, p. 6-9); GOMES, J. J. (2015, p. 5-8); CANOTILHO, J. J. G. (2003, p. 301-306); NICOLAU, J. (2002, p. 2-4); RIBEIRO, R. J. (2003, p. 162-181); MORAES, A. de (2014, p. 238-244); FERREIRA, M. R. (2005, p. 325).

eleitores não votariam nas eleições daquele ano, superando os dados anteriores. A preocupação aí se dá, pois, no quesito representatividade, que desde o início foi o que motivou a obrigatoriedade no país. Se há uma representatividade distorcida, o processo democrático também será distorcido.

Não verificamos, pois, no que tange ao ponto específico aqui em discussão, razões significativas para a mudança legislativa em nosso país, quando se coloca na balança os prós e os contras. Assim, observamos que o estabelecimento da facultatividade poderia danificar a representação democrática no Brasil. Não se pode negar que a obrigatoriedade seja uma forma de coação (mínima), opondo-se à indisposição ao voto, que deve ser estimulado também por outros meios. Porém, trata-se de uma medida institucional, como tantas outras, compensatória e relativamente eficaz.

A *reconquista* do direito ao voto em nosso país é um símbolo da luta pela democracia e custou esforços, sacrifícios – e até a vida – de muita gente. A participação direta do eleitor nas decisões sobre os rumos políticos do Brasil é um elemento que precisa ser reforçado na consciência coletiva da população, sobretudo em matéria de educação popular no exercício da cidadania.

O eleitor, mesmo que compareça em sua zona e seção eleitorais nos dias marcados para o pleito, pode votar em branco ou anular seu voto; na hipótese de ausência, é possível apresentar justificativa, o que demonstra ser o direito de voto um direito perfeitamente disponível. A não participação sem justificativa resulta em módicas sanções, que podem ser facilmente sanadas, sem grandes dificuldades. Isso só aponta para o fato de que a obrigatoriedade do voto no Brasil é imposição que se mostra branda – vale a manifestação política seja

ela como for: mesmo que por meio de voto branco, de voto nulo ou da ausência.

Desse modo, não vislumbramos de que forma a adoção do voto facultativo ajudaria a criar maior consciência política na população brasileira. Ora, o que impediria que os atuais meios ilícitos de seduzir o eleitor a votar (como, por exemplo, a compra de votos, troca por favores pessoais etc.) não atuassem, também, em um contexto de voto facultativo? Não deveria haver convencimento nesse modelo também?

Assim, e considerando a pouca idade de nossa democracia - e com ela o fato de ainda estarmos aprendendo a caminhar por nossos próprios passos - o instituto do voto obrigatório ainda nos parece o melhor modelo para a promoção da educação para a política em nosso contexto social. É o clássico modelo da tentativa e do erro: só aprenderemos a escolher nossos melhores representantes tentando fazê-lo. Se não o fizermos, alguém há de tomar para si essa responsabilidade, e os riscos dessa atitude são enormes para nossa liberdade de escolha.

Referências

ABRÃO, C. E. S. Art. 12 a 17. In: MACHADO, C. (Org.); FERRAZ, A. C. da C. (Coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 5. ed. Barueri: Manole, 2014. p. 74-116.

ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. *Electoral systems: compulsory voting*. Disponível em: <<http://aceproject.org/main/english/es/esc07a.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Código Eleitoral: Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Brasília,

DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965#1>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25609-DF. Embargante: Luís Carlos Crema. Embargado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 21 de janeiro de 2005. *DJ 03/11/2005 PP-00027*. Brasília, 3 nov. 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14786552/mandado-de-seguranca-ms-25609-df-stf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (4. Região). Embargos Infringentes na Apelação Cível nº 88121-RS (1998.04.01.088121-1). Embargante: União Federal. Embargado: Luiz Carlos Goulart de Miranda. Relator: Des. Federal Amaury Chaves de Athayde. Porto Alegre, RS, 12 de janeiro de 2001. *DJ*, 06.02.2002. Porto Alegre, 6 fev. 2002. p. 817-818, BOL 004/02-SPL. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1136177/embargos-infringentes-na-apelacao-civel-eiac-88121>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 1869-DF. Requerente: Jales Silvério Borges. Relator: Min. José Augusto Delgado. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2006. *Diário da Justiça*, 28.09.2006, p. 131. Brasília, 28 set. 2006. Despacho de 25.09.2006. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14642205/peticao-pet-1869-df-tse>>. Acesso em: 28 out. 2015.

CABRAL, J. C. da R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1932. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DATAFOLHA. *Rejeição a voto obrigatório atinge 61% e alcança taxa recorde entre brasileiros*. 2014. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2014/05/1453158-rejeicao-a-voto-obrigatorio-atinge-61-e-alcanca-taxa-recorde-entre-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *TRE desenvolve projetos voltados para as crianças do DF*. 2015. Produtor: Joana Darc Lima. Disponível em: <<http://radios.ebc.com.br/tarde-nacional-brasilia/edicao/2015-12/tre-desenvolve-projetos-sobre-inclusao-social-infantil-e-o>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

FERRARI, B. TSE coloca à prova a segurança de urnas eletrônicas. *Época* (online), 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/experiencias-digitais/noticia/2016/02/tse-coloca-prova-seguranca-de-urnas-eletronicas.html>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

FERREIRA, M. R. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/4_evolucao_sistema_eleitoral.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.

FRANCO, A. A. M.; LYRA, A. T. *Modelos alternativos de representação política no Brasil e regime eleitoral, 1821-1921*. Brasília: UnB, 1980.

GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Compulsory voting*. 2015. Disponível em: <http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm>. Acesso em: 19 out. 2015.

LINKER, D. *Sorry, Obama: compulsory voting is a terrible idea*. 2015. Disponível em: <<https://theweek.com/articles/545868/sorry-obama-compulsory-voting-terrible-idea>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

LUSA. *Voto "simplex" via caixas multibanco distinguido no Movimento Milénio*. Lisboa: Agência de Notícias de Portugal S.A., 5 abr. 2011. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/economia/votosimplexviacaixasmultibancodistinguidonomovimentomilenio_n430575>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MACEDO, I. *Voto facultativo é um dos itens da proposta de reforma política*. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/461908-VOTO-FACULTATIVO-E-UM-DOS-ITENS-DA-PROPOSTA-DE-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

MARTINS, R. C. de A. *Análise económica do comportamento eleitoral em Portugal*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em: <[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/13820/1/Comportamento%20eleitoral%20em%20Portugal%20\(Rodrigo%20Martins\).pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/13820/1/Comportamento%20eleitoral%20em%20Portugal%20(Rodrigo%20Martins).pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2015.

MIRANDA, T.; JANARY JÚNIOR (Ed.). *Índice de abstenções atinge 19,4%, o maior das últimas quatro eleições gerais*. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475406-INDICE-DE-ABSTENCOES-ATINGE-19,4,-O-MAIOR-DAS-ULTIMAS-QUATRO-ELEICOES-GERAIS.html>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

MORAES, A. de. *Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NICOLAU, J. *A participação eleitoral no Brasil*. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2002. Disponível em: <<http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Nicolau26.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2015.

O DOCUMENTO. *TRE segue com campanha voto consciente nas escolas públicas*. 2015. Reportagem local. Disponível em: <<http://www.odocumento.com.br/noticias/politica/tre-segue-com-campanha-voto-consciente-nas-escolas-publicas,5080>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

OLIVEIRA, L. H. H. de. Voto obrigatório e equidade um estudo de caso. *São Paulo Perspec.*, (online), v. 13, n. 4, p. 144-152, out./dez. 1999. Trimestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2015.

PATRIOTA, I. W. D. O comparecimento eleitoral facultativo e o retrocesso democrático. *Revista Fides*, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/411>> Acesso em: 22 nov. 2015.

PINTO, A. P. (Org.). *Reforma eleitoral*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

RAMAYANA, M. *Direito Eleitoral*. 14. ed. Niterói: Impetus, 2015.

RIBEIRO, R. J. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2003. v. 1, p. 162-181.

SOARES, P. H. *Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo*. Brasília: Conleg, 2004. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>> Acesso em: 14 nov. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Voto obrigatório*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-obrigatorio>>. Acesso em: 28 out. 2015.

UK PARLIAMENT WEBSITE. *General election turnout*. 2015. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/contemporarycontext/electionturnout/>> Acesso em: 26 fev. 2016.

VIANA, O. Organização da democracia e o problema do sufrágio. In: _____. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.