

SANÇÕES CIVIS POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS ELEITORAIS NO DIREITO COMPARADO: EUROPA E AMÉRICA LATINA

Álvaro Ricardo de Souza Cruz¹

Fabricia Cavalcanti Moraes²

Felipe Nunes Arruda³

Leonardo Carneiro Santos⁴

Introdução

Sabe-se que, no Brasil, o primeiro registro de eleições é de 1535, quando, por meio do voto, o cidadão⁵ elegia aqueles que integrariam os Conselhos ou Câmaras⁶, votando, nesse contexto, apenas os “homens livres”, ou seja, homens brancos portugueses, que representavam uma parcela mínima da população colonial brasileira na época. Após a declaração de independência e a instauração do império brasileiro, a situação não mudou de forma significativa: a legislação eleitoral e a Constituição de 1824 entendiam como eleitores e votantes apenas homens que possuíssem uma renda mínima⁷, tendo a limitação do voto à renda findado apenas com a Constituição Federal de 1891 – ressaltando que o *status* de eleitor não abrangia as mulheres. Foi apenas em 1932 – 400 anos após a primeira eleição em território brasileiro –

¹ Possui graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1985), graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Atualmente é procurador da República no Ministério Público Federal e professor adjunto 3 da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado democrático de direito, hermenêutica, Direito comparado, relações igreja-estado e Direito contemporâneo.

² Graduando em Direito no 8º período na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Endereço eletrônico: fabriaciadmoraes@gmail.com.

³ Graduando em Direito no 8º período na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Estagiário do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Endereço eletrônico: felipenunesarr@gmail.com.

⁴ Graduando em Direito no 8º período na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Estagiário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Endereço eletrônico: leosantos8666@gmail.com.

⁵ Importante destacar que a definição de cidadão, bem como a de povo, não são definições estáticas. A noção que se tem hoje de cidadão – e consequentemente de eleitor – não é a mesma que se tinha no século 16, por exemplo.

⁶ PORTO, W. C. *Dicionário do voto*. Rio de Janeiro: Lexikon, 2013.

⁷ A Carta de 1824, no art. 92, excluía a possibilidade de voto àqueles “que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos”. (Carta de Lei, de 25 de março de 1824).

que a mulher pôde votar em eleições públicas, por força do Código Eleitoral desse ano, destacando-se, todavia, que foi apenas com a Constituição de 1934 que o voto feminino foi expressamente disposto em uma Carta brasileira, excluindo a distinção de sexo para a caracterização do eleitor⁸.

Por ser um pilar da democracia, é inegável que o voto sempre foi, e ainda é, visto como um direito, principalmente por aquelas pessoas e classes que tiveram de, ao longo da história, adquiri-lo, muitas vezes, por meio de lutas e conquistas, tornando o voto e o exercício deste, portanto, um direito. Todavia, além de um direito, pode-se argumentar que é também um dever. Esse dever pode ser visto por uma percepção cívica, entendendo o voto como um dever não expresso na lei, mas um dever fundante da democracia, dada a importância que ele representa: é o instituto por meio do qual se forma a democracia e o exercício desta, sendo, assim, a mais plena expressão da vontade do povo. Dessa forma, ter-se-ia o voto como um “dever moral”, um dever cívico que, diante de sua magnitude, não poderia ser ignorado. Portanto, esse dever cívico se relaciona de forma direta ao direito de voto, pressupondo-o, inclusive.

Percebe-se, além disso, outro tipo de dever relacionado ao voto. Ao contrário do dever anteriormente levantado, esse é concreto e palpável, é um dever positivo, jurídico. O dever de voto também pode ser visto dentro do ordenamento do Estado, que o torna obrigatório, percebendo-o como um dever de fato, possuindo, via de regra, uma sanção diante de seu descumprimento. Desse modo, o dever de voto “positivo” depende, como sugere o nome utilizado, de disposição legal.

De acordo com o Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), atualmente 27 países adotam o instituto do voto como dever⁹, dos quais apenas 17 possuem sanção para seu descumprimento, destacando-se Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Luxemburgo e Uruguai. Todavia, há países nos quais ele ainda é visto como um dever pelo texto legal (como é caso do Paraguai e do México), mas não possuem sanção relacionada a seu descumprimento, o que torna o sufrágio, na prática, facultativo. Há de se ressaltar, contudo, que essa disposição, mesmo que sem previsão de sanção, é de fundamental importância para o entendimento da natureza do voto como dever.

⁸ O art. 108 da Carta de 1934 previa serem “eleitores os brasileiros **de um e de outro sexo**, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei” (grifo nosso), complementado pelo art. 109, que tornava o alistamento e o voto obrigatório para homens e mulheres, expressamente.

⁹ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>. Acesso em: 7 maio 2021.

De outra forma, os países que entendem o voto como dever e preveem sanção para o descumprimento da obrigatoriedade da participação do cidadão não deixam margem para questionamento: o voto é, de forma incontroversa, além de um direito, um dever. Geralmente representada por uma multa, a sanção caracteriza o voto como obrigatório ou compulsório, firmando a natureza do instituto como um dever jurídico e positivo. Questiona-se, diante disso, qual seria a natureza dessa multa – sanção, em sentido amplo –, tendo em vista seus detalhes e suas peculiaridades; e se ela legitimaria ou deixaria de legitimar o resultado das eleições, atentando para sua influência na participação dos eleitores.

Apesar das diversas categorias entre as quais as normas jurídicas podem ser enquadradas, nesse momento há de se ater a um plano geral por meio do qual serão expostas duas categorias: impositivas e sancionatórias. A primeira possuirá como caráter antecedente fatos lícitos, que produzirão um direito (jurígeno) e, como fato consequente, o “nascimento” de uma obrigação tributária. Quanto às normas de caráter sancionatório, terão como antecedente a produção de um fato ilícito e, como consequência, a determinação de uma sanção, cuja forma mais comum – especialmente no Direito (penal) Tributário – é a multa.

Sendo assim, os países que preveem o voto obrigatório e que incorrem na aplicação de multas como medidas sancionantes estariam enquadrados dentro dessas categorias? Se a resposta for sim, não valeria enquadrá-las na categoria de penas pecuniárias¹⁰, na qual há uma sanção coercitivamente imposta? Se a resposta for não, seria possível afirmar que essa multa possuiria natureza estritamente eleitoral e em nada relacionada ao Direito Tributário? E, portanto, esse sancionamento como medida coercitiva é o que tornaria o voto um dever? Ou seria seu aspecto obrigatório o que assumiria tal função, e as sanções seriam puramente métodos coercitivos para se fazer cumprir essa obrigatoriedade do voto? E essa obrigatoriedade possuiria uma finalidade fundada em si mesma, com um caráter garantidor e assecuratório?¹¹

¹⁰ Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48. § 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998.)

¹¹ O caráter garantidor visa ao cumprimento do exercício de um dever pelo povo, e o assecuratório assegura o exercício desse direito.

Da mesma maneira, pode-se analisar esse aspecto na legislação brasileira, especialmente a multa prevista no art. 7º do Código Eleitoral¹², que tem por objetivo o cumprimento de determinada obrigação, e, sendo assim, a imposição de uma sanção seria para garantir a prestação de um dever-legal imposto a todos os cidadãos – sobre o tema, ressalta-se a decisão proferida pelo ex-ministro Joaquim Barbosa:

O pagamento de multa por ausência às urnas em eleições anteriores deve ser realizado até a data do pedido de registro da candidatura, sob pena de inviabilizar a participação do pré-candidato no pleito. A exigência de quitação eleitoral não é uma punição, mas um requisito legal para aqueles que desejam disputar cargos públicos. *A questão aqui analisada não se concentra no valor em si da multa, mas na inadimplência de um dever legal imposto a todos os cidadãos. Afinal, o valor ínfimo da multa não dá ensejo à conclusão de que o descumprimento da obrigação eleitoral e política que a ocasionou seja também insignificante.* (TSE, AR-REsp nº 29803/GO, julg. 16/10/2008, rel. Min. Joaquim Barbosa, PSESS).

Decerto, ao analisar o caráter da multa no Brasil, percebem-se aspectos que são definitivamente peculiares, pois não se enquadra em nenhuma categoria de aspecto tributário, nem mesmo em uma via penal, até porque já foi matéria de decisão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que constatou que a multa eleitoral se constitui como dívida ativa não tributária¹³.

Independentemente do caráter da multa, é interessante analisá-la dentro da realidade socioeconômica de cada país, afinal, espera-se que ela gere impacto nas finanças do cidadão que deixa de exercer um dever cívico-legal. Assim, indaga-se também sobre o efeito das multas nas diferentes classes sociais, afinal, em sistemas sociais desiguais, multas consideráveis teriam impacto maior sobre cidadãos mais pobres, enquanto teria efeito mínimo sobre os eleitores mais ricos, o que leva a uma relação inversamente proporcional entre impacto coercitivo e renda.

¹² 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.

¹³ “A multa eleitoral constitui dívida ativa não tributária, para efeito de cobrança judicial, nos termos do que dispõe a legislação específica, incidente em matéria eleitoral, por força do disposto no art. 367, incisos 3 e 4, do Código Eleitoral. À dívida ativa não tributária não se aplicam as regras atinentes à cobrança dos créditos fiscais, previstas no Código Tributário Nacional, ficando, portanto, sujeita à prescrição ordinária das ações pessoais, nos termos da legislação civil, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. O termo inicial do prazo prescricional, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980, será o primeiro dia seguinte aos 30 (trinta) dias posteriores à realização da eleição a que tiver deixado de comparecer e de justificar a ausência.” (TSE, PA nº 18882/SP, Res. nº 21197, julg. 3/9/2002, rel. Sálvio de Figueiredo Teixeira, pub. 4/10/2002).

Destaca-se, sob outra perspectiva, que o voto é um dever pela obrigatoriedade, não pela sanção em si. Assim, mesmo em países em que a multa é “simbólica” ou inexistente apesar de o texto legal prever a obrigatoriedade do voto, este ainda é um dever. Contudo, há uma particularidade em países que sancionam a abstenção, porquanto ela não pode ser analisada apenas em seu caráter político. Deve ser analisada, também, a ausência de impacto, no campo fático, da multa. Afinal, se a multa é uma sanção com finalidade de coagir o cidadão a exercer a função de eleitor, uma maior quantidade de abstenções diz muito sobre a aplicabilidade e sobre o alcance do objetivo das sanções.

Dessa forma, os países democráticos, em geral, necessitam de participação popular política para alcançar legitimidade, seja do regime, seja do governo. Dentre tantas formas de participação, a mais comum é a participação eleitoral, por meio do voto. A respeito do impacto na legitimidade diante da ausência de participações discorre Marques:

O autor aponta, por exemplo, a inexistência de mecanismos de input que permitam que se fale em algo além de “democracia eleitoral”. Fatos como o comparecimento declinante às urnas, a desconfiança crescente dos cidadãos e o esvaziamento de entidades ligadas ao campo político, tais como os partidos, são resultantes da sensação de que os cidadãos não possuem espaço efetivo de influência política. (MIGUEL, 2003, apud MARQUES, 2010).

É evidente que o voto não é o único ponto importante na participação popular como meio de legitimidade, mas, definitivamente, é essencial, uma vez que a Constituição Federal, no art. 14, considera o voto direto como meio de exercer a soberania direta. Assim, a busca pelo maior índice de participação é, conseqüentemente, a busca pela maior legitimidade política. Em razão disso, países (independentemente do sistema eleitoral) se esforçam para mapear e colher dados sobre os índices de participação eleitoral.

Nesse sentido, o fato de países que adotam o voto facultativo terem índices de participação eleitoral maiores em relação àqueles que adotam o instituto do voto como obrigatório não significa necessariamente falhas no uso do meio coercitivo ou do sistema obrigatório do voto. Afinal, deve-se levar em consideração diversos fatores para se compreender a participação social nas eleições em cada país, como educação, cultura cidadã, incentivo à participação política (para além do voto), momento social. Portanto, são inúmeros os fatores que resultam em um índice alto ou baixo de participação/abstenção.

Diante da complexidade da natureza do voto e do sistema em que está inserido, este artigo visa à análise comparada da legislação interna relacionada ao exercício eleitoral e às sanções civis nos países da América Latina e da Europa, tendo como base referencial as sanções por descumprimento previstas no artigo 7º do Código Eleitoral brasileiro. A análise das legislações eleitorais e dos dados estatísticos resultantes da aplicação dessas normas objetiva uma percepção da realidade dos sistemas eleitorais desses países e suas diferenças eleitorais e políticas. Dessa forma, a partir deste estudo, evidencia-se a necessidade de um olhar amplo acerca do exercício eleitoral e seus impactos políticos e sociais.

1. O dever de voto e a sanção decorrente de seu descumprimento

Considera-se o voto um dos mais importantes instrumentos na democracia, afinal, é por meio dele que o cidadão escolhe aqueles que irão representá-lo em situação de poder. Uma vez que esse regime político se compreende pela participação ativa e igualitária de todos os indivíduos, é imprescindível o instituto do voto. Dessa forma, com o objetivo de reduzir o número de abstenção, os Estados que adotam a obrigatoriedade do voto utilizam métodos coercitivos para inibir a falta dessa atuação eleitoral, representados pelas sanções, as quais podem ser por descumprimento de preceito eleitoral, que, na prática, se configuram como multas e até mesmo o cerceamento de determinados direitos fundamentais, e por reincidência pela ausência da participação eleitoral.

Sendo assim, se faz necessário discorrer sobre as noções de voto em relação a sua característica de direito e dever, conforme destaca José Jairo Gomes:

Sua natureza jurídica deve ser bem explicitada, pois, consoante adverte Ferreira (1989, p. 295), ele “é essencialmente um direito público subjetivo, é uma função da soberania popular na democracia representativa e na democracia mista como um instrumento deste, e tal função social justifica e legitima a sua imposição como um dever, posto que o cidadão tem o dever de manifestar a sua vontade na democracia”. (FERREIRA, 1989, p. 295 apud GOMES, 2020, p. 872).

Dessa forma, o instituto do voto como um dever jurídico está presente nos ordenamentos de diversos países pelo mundo. Esse dever pode ser encontrado sob duas formas: o voto como um *dever jurídico com previsão de sanção* por seu descumprimento, o que, na prática, é uma obrigação; e o voto como um *dever jurídico sem previsão de sanção* por seu descumprimento, fato que o torna, na prática,

facultativo. Nesse sentido, o que garante a obrigatoriedade do voto está diretamente relacionado à capacidade coercitiva do Estado – uma vez que este se configura como o titular exclusivo do direito de punir, *jus puniendi*¹⁴ –, e que se concretiza por meio de sanções, que visam ao pagamento por determinado ato infracional: as multas.

Os países que preveem o voto como obrigação mas não sancionam os eleitores que a descumprem demonstram uma obrigatoriedade simbólica, cujo enfoque está no dever cívico a ser exercido. Em alguns países, devido às mudanças e às revisões sofridas em suas legislações, as penalidades que eram impostas perderam o efeito punitivo e, conseqüentemente, deixaram de ser aplicadas ou foram retiradas de seus dispositivos legais.

Esse fato pode ser observado tanto em países da América Latina quanto da Europa, o que implicaria um reconhecimento global de que a eficácia dessas sanções não mais estaria exercendo o efeito desejado. Acontecimento observado, por exemplo, no México¹⁵, onde há a existência de dispositivos constitucionais e legislativos que preveem o voto como obrigação, mas não mais preveem penalidades por seu descumprimento.

1.1. Multa

No que tange aos países da América Latina e da Europa que preveem sanções em seus ordenamentos jurídicos, é necessária análise comparativa das suas sanções eleitorais, a começar com a aplicação de multas dentro da realidade socioeconômica de cada país. Como já foi apresentado anteriormente, a multa objetiva impactar as finanças do cidadão que deixa de exercitar o próprio dever. Essa comparação pode ser observada a partir da análise da tabela dos valores das multas, tendo como referência o salário mínimo em cada país.

¹⁴ Tal direito se trata de um poder com caráter abstrato de punir quem venha a praticar um fato definido na lei como uma infração.

¹⁵ Esse fato pode ser observado na Constituição Política Mexicana de 1917, que dispõe no art. 35 que “*Son prerrogativas del ciudadano : 1 - Votar en las elecciones populares; 2 - Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]*”, estabelecendo, ainda, em seu art. 36, incisos 3 e 4, que “*Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] 3 - Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; 4 - Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos*”.

País

Argentina

Salário-mínimo

29.160 pesos argentinos

Salário-mínimo

1.700 reais

Valor da multa

50 a 500 pesos

Valor da multa

2,80 reais a 28 reais

Porcentagem máxima

1,65%

País

Bolívia¹⁶

Salário-mínimo

2.122 bolivianos

Salário-mínimo

1.146,10 reais

Valor da multa

25% do salário mínimo

¹⁶ Os dados utilizados para o levantamento dos valores referentes à Bolívia tiveram como referência o ano de 2019, ano da cartilha emitida pelo *Tribunal Supremo Electoral* boliviano que regulamenta as multas eleitorais do país. Disponível em: http://www.protagonistas.cm.org.bo/archivos/normas/Reglamento_Sanciones_Multas_EG_2019.pdf. Acesso em: 6 jun. 2021.

Valor da multa

286,52 reais

Porcentagem máxima

25%

País

Brasil

Salário-mínimo

1.100 reais

Valor da multa

3 a 10% de 33,02 Ufir¹⁷

Valor da multa

1,05 real a 3,51 reais

Porcentagem máxima

0,32%

País

Equador

Salário-mínimo

437,50 dólares

Salário-mínimo

2.320,76 reais

¹⁷ Apesar de o Código Eleitoral prever que o cidadão que deixar de votar e de se justificar perante juízo eleitoral “incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região”, por força do art. 85 da Resolução-TSE nº 21.538/2003, a multa varia entre 3 a 10% do valor de 33,02 Ufir.

Valor da multa

10% da remuneração mensal unificada

Valor da multa

23,27 reais

Porcentagem máxima

10%

País

Peru

Salário-mínimo

930 sóis

Salário-mínimo

1.167,75 reais

Valor da multa

Calculada de acordo com os níveis de pobreza – variando de 0,5% a 5% do salário mínimo

Valor da multa

5,84 reais a 58,38 reais

Porcentagem máxima

5%

País

Uruguai

Salário-mínimo

16.300 dólares

Salário-mínimo

2.030 reais

Valor da multa

500 a 2000 pesos uruguaios

Valor da multa

60 reais a 240 reais

Porcentagem máxima

11,8%

O valor do “republicanismo”¹⁸ implícito no “sancionamento” pela omissão ao cumprimento do “dever de voto” parece, em regra, ceder ao valor “liberalizante” do voto como direito subjetivo. É, claramente, o que se percebe no Brasil, cujo valor da multa soa irrisório se comparado com Peru, Bolívia Equador e Uruguai. Tais países impõem multas em valor aproximado ao de alguns países europeus, como Luxemburgo, onde a multa chega a 250 Euros, cerca de 11,35% do salário mínimo daquele país.

Curioso pensar se o acréscimo do valor da punição “valoriza” ou “desvaloriza” o princípio republicano, pois o comparecimento às urnas se faria mais pelo temor à sanção do que pelo dever cívico. Nesse sentido, curioso observar que a Bélgica cobra multas no valor máximo de 10 euros, cerca de 0,62% do salário mínimo local. E, mesmo assim, o país registra uma das mais altas taxas de comparecimento do mundo: com participação eleitoral de 88,47%¹⁹ nas eleições de 2019, por exemplo.

¹⁸ O princípio republicano se classifica como um dos princípios estruturantes da Constituição de 1988. De acordo com Bernardo Gonçalves Fernandes, em sua obra *Curso de Direito Constitucional*, o princípio é responsável por “fixar a forma de Governo do Estado, estabelecendo a relação entre governantes e governados. A res pública (ou a coisa do povo) se caracteriza pelo fato do povo, em todo ou em parte, possuir o poder soberano, ao passo que na monarquia, tem-se apenas um governante, marcando uma oposição, principalmente, contra a tradição do Absolutismo. [...] Tal forma de governo tem por base a defesa da igualdade formal entre as pessoas, de modo que o poder político será exercido eletivamente, por mandato representativo, temporário. Destaca-se, ainda, uma característica importante na forma republicana, que é a responsabilidade: os governantes são responsabilizáveis por seus atos, seja com sanções políticas (*impeachment*), seja com sanções penais e civis.”

¹⁹ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/60/40>. Acesso em: maio 2021.

1.2. Majoração por reincidência

Dessa forma, é necessário discorrer sobre a finalidade das sanções por reincidência de tal preceito eleitoral. Sob esse aspecto, pode-se analisá-la por duas perspectivas: a primeira seria que, fundamentalmente, o Estado visa penalizar o indivíduo que deixar de praticar seu dever cívico e, por isso, a natureza da sanção seria punitiva. Já a segunda via seria de que a multa pela reincidência não visaria a punição, mas sim a pretensão de incentivar o eleitor a votar, uma vez que, diante da possibilidade de aplicação de multa, este se sentiria coagido a participar das eleições. Desse modo, a segunda perspectiva assume natureza coercitiva. Contudo, independentemente do viés escolhido, a multa ainda possui como um de seus principais fundamentos a dissuasão, ou seja, a busca de que a coletividade compreenda a prática de tal ato – ou, nesse caso, deixar de praticar – como algo desvantajoso e que deve ser censurado. Portanto, essa penalidade se torna um instrumento de dissuasão e intimidação à sociedade utilizado pelo Estado.

Ora, o cidadão que se ausentar durante as eleições e perceber a não punição de seus atos terá grande probabilidade de repetir essa infração, uma vez que ele não foi coagido a exercer a sua obrigação como votante. E, portanto, essa ausência de punição pode ser um dos fatores para explicar o crescimento das taxas de abstenção nos países da América Latina e da Europa²⁰. Se o valor irrisório da punição não desanima os eleitores belgas, tampouco é possível desconsiderar que valores punitivos maiores implicam, também, maiores índices de adesão do eleitorado. Nesse sentido, destaca-se tanto Luxemburgo²¹, em comparação com o restante da União Europeia, quanto o Uruguai, que obteve a maior taxa de participação da América Latina. O quadro a seguir ilustra como as taxas de participação podem ser impactadas, também, por multas no caso de reincidência:

Países que preveem penalidades por reincidência

País

Uruguai

²⁰ Dados da Europa disponíveis no site <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>. Acesso em: maio 2021. Dados da América latina disponíveis em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169659?show=full>. Para saber mais: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-05/america-latina-encara-proceso-eleitoral-inedito-com-mais-de-dez-eleicoes-marcadas-pela-pandemia.html>. Acesso em: maio 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/60/40>. Acesso em: maio 2021.

Penalidade – multa

2.500 a 5.000 pesos uruguaios

Multa

300 reais a 600 reais

Taxa de participação²²

90,12%²³

País

Luxemburgo

Penalidade – multa

500 euros a 1.000 euros

Multa

3.200 reais a 6.400 reais

Taxa de participação²²

84,24%

1.3. Dever jurídico de voto sem sanção

Há também aqueles países que, apesar de igualmente destacarem o voto como um dever, pressupondo a obrigatoriedade, optam por não penalizar a ausência injustificada do eleitor. Nesse sentido, países que não aplicam penas aos eleitores que deixam de votar, mas expressam o sufrágio como um dever em seu ordenamento, apesar de caracterizarem o voto como obrigatório, fazem-no apenas em um plano abstrato, teórico, sendo o instituto, na prática, facultativo.

A Constituição paraguaia, por exemplo, em seu art. 118, dispõe que o “*sufragio es derecho, deber y función pública del elector*” (grifo nosso)²⁴, caracterizando, de forma

²² Os dados foram coletados pelo International Institute for Democracy and Electoral Assistance, e foram apenas utilizados os dados das últimas eleições, realizadas em 2019. Para saber mais: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/176/40>. Acesso em: maio 2021.

²³ Disponível em: <https://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/ResumenResultados.htm>. Acesso em: 31 maio 2021.

²⁴ PARAGUAI. *Constitución de la República del Paraguay de 1992*. Acesso em: 16 maio 2021. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>.

expressa e indubitável, o voto como um dever²⁵. Todavia, ao analisar a legislação eleitoral do Paraguai, percebe-se que não há, de fato, qualquer referência a uma sanção que decorra do descumprimento desse referido dever. Assim, apesar de dever jurídico – posto que expresso pelo próprio ordenamento –, a obrigatoriedade do voto acaba se tornando um dever abstrato – dever moral, *debitum* sem *obligatio* –, um dever ser dessa obrigatoriedade.

O mesmo acontece em outros países latino-americanos, como é o caso da Costa Rica²⁶ e do México²⁷, cujas Constituições preveem o voto como um dever, mas o ordenamento não o entende como um dever jurídico pleno, uma vez que não há sanção aplicável para o descumprimento dele. A Constituição chilena, por sua vez, dispõe, em seu art. 15, que o voto é obrigatório para os cidadãos chilenos²⁸; apesar de se assemelhar com os demais países anteriormente descritos – não possuir uma sanção decorrente da ausência injustificada do voto –, o ordenamento chileno se diferencia na medida em que o voto deixou de possuir sanção por meio de lei orgânica, em 2012, passando o voto a ser plenamente voluntário²⁹.

A ocorrência de previsão do voto como um dever expresso mas sem previsão de sanção decorrente de seu descumprimento não se restringe aos países americanos, estando presente também na Europa, particularmente na legislação grega. Da mesma forma que o Chile, a Constituição da Grécia prevê, em seu art. 51, a obrigatoriedade expressa do voto. Entretanto, apesar de já ter possuído sanção para o descumprimento desse dever, desde 2001, o ordenamento grego descaracterizou o voto como compulsório, passando o instituto a ser facultativo – dever ser. Por outro lado, ao contrário da mudança chilena, a alteração legislativa na Grécia se deu por revisão constitucional³⁰.

²⁵ Reforçado pelo art. 1º do Código Eleitoral paraguaio, que reitera o voto como um dever.

²⁶ “Artículo 93. El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil” (grifo nosso).

²⁷ “Artículo 36. Son **obligaciones** del ciudadano de la República: [...] 3 - Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley” (grifos nossos).

²⁸ “Artículo 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio” (grifo nosso).

²⁹ A Ley 20.568/2012, responsável pela mudança do *status* do voto no ordenamento chileno, refere-se ao voto como “derecho a sufragio”.

³⁰ A revisão constitucional de 2001 suprimiu a cláusula que previa que sanções penais poderiam ser impostas por lei aos eleitores que não participassem do processo eleitoral.

2. Sanção decorrente do descumprimento de sanção

A sanção que pressupõe a natureza obrigatória do voto, caracterizando-o como dever, não se restringe à multa e à pena pecuniária. Além dessa sanção – que, em geral, se relaciona diretamente ao descumprimento da obrigação de voto –, outro tipo de sanção deve também ser destacada, usando como ponto referencial o § 1º do art. 7º do Código Eleitoral pátrio.

Reforçando o instituto do voto como um dever, a imposição de sanção para o eleitor que deixa de votar é importante ferramenta de coerção do voto. Sem aplicação de sanção decorrente do descumprimento da primeira sanção, esta resta quase inócua, perdendo o sentido essencial da obrigatoriedade do voto, uma vez que o cidadão, mesmo não votando, ao deixar de adimplir com a dívida decorrente de sua abstenção, torna o voto, na prática, facultativo, perdendo, assim, sua caracterização como um dever-obrigação.

Nesse sentido, faz-se necessária uma sanção para o descumprimento da sanção decorrente do descumprimento da obrigatoriedade do voto – ou uma aplicação efetiva da multa³¹. O Código Eleitoral brasileiro, Lei nº 4.737/1965, prevê, em seu art. 7º, § 1º, sanções para o descumprimento da multa aplicada ao cidadão ausente nas eleições³², elencando uma série de proibições ao eleitor que deixa de votar ou deixa de justificar a ausência de voto. O pagamento da multa somado a algumas proibições atingem diretamente direitos individuais do infrator. Está-se diante, portanto, de um embate de direitos, uma vez que o direito do voto, em sua característica fundamental de dever, sobrepõe-se a outros direitos, como o direito à educação – no inciso 6, § 1º, art. 7º, do Código Eleitoral – ou o direito de ir e vir – inciso 5 do mesmo dispositivo.

2.1. Sanção direcionada a funcionários públicos e ao acesso a cargos públicos

Ao analisar as sanções relacionadas à obrigatoriedade do voto na Bélgica³³,

³¹ Note-se que, apesar de não possuir sanções decorrentes do descumprimento da multa aplicada no caso de não observância do dever de voto, Luxemburgo possui uma cobrança efetiva dessa multa, suprimindo, de certa forma, a necessidade de mais uma penalização; por outro lado, países como Bélgica, Brasil ou Uruguai não praticam a cobrança efetiva, mas aplicam as sanções decorrentes do descumprimento do não pagamento da multa eleitoral, conforme será analisado.

³² “Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor. [...]”.

³³ Ressalta-se que a Bélgica é um dos poucos países europeus a possuírem o voto compulsório de fato.

percebe-se que a sanção decorrente da ausência injustificada na eleição, apesar de branda, reforça a caracterização do sufrágio como um dever da mesma forma que nos demais países cujo voto é obrigatório. Além da majoração no valor econômico da multa no caso de reincidência, o Código Eleitoral belga também prevê que o eleitor que se ausentar nas eleições de forma injustificada pelo menos 4 vezes dentro de 15 anos é afastado dos cadernos eleitorais por 10 anos, não podendo, no mesmo período, ser nomeado, promovido ou receber distinção em órgãos estatais³⁴. Assim, percebe-se que a aplicação das sanções pecuniárias eleitorais da Bélgica, apesar de brandas – tendo em vista que a multa pelo descumprimento da obrigatoriedade do voto é consideravelmente baixa e a majoração de seu valor se aplica apenas após quatro reincidências –, ainda é presente, ocupando lugar fundamental no ordenamento jurídico belga. No entanto, a suspensão dos direitos eleitorais e as restrições relativas ao exercício de *munus* público parece-nos uma posição bastante mais severa. Aqui, talvez, se encontra a explicação para a alta adesão do eleitorado belga às urnas eleitorais.

O mesmo método de sanção é aplicado em países latino-americanos, como Uruguai e Argentina, atingindo de forma mais severa, normalmente, funcionários públicos. Essa majoração da pena de descumprimento da obrigatoriedade do voto para infratores que exercem cargo público deve ser ressaltada, posto que considera, de certa forma, os funcionários como o próprio organismo estatal, sendo peça fundamental para o exercício da democracia. É possível entender que os funcionários públicos mereçam punição mais grave do que outros cidadãos justamente porque são integrantes do *staff* estatal. No entanto, parece desarrazoada essa postura, uma vez que todos, servidores públicos ou não, são igualmente cidadãos.

Sob essa perspectiva, é necessário que se realize uma análise em dois aspectos sobre cargos públicos, uma vez que a sanção pode ser aplicada especialmente ao cidadão que atua em função pública, mas também pode estar relacionada com o ingresso em cargos dessa função. Sobre a aplicação de sanção aos servidores

³⁴ “Art. 210 - *Sans préjudice des dispositions pénales précitées, si l’abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze années, l’électeur est rayé des listes électorales pour dix ans et pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, d’une autorité publique*” Disponível em: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1894041230&tab_le_name=loi

públicos, destaca-se a Argentina, que, conforme art. 127 do seu Código Eleitoral³⁵, sanciona os empregados da administração pública que deixam de apresentar comprovante de voto aos seus superiores imediatos no dia seguinte à eleição, com suspensão de até seis meses – podendo até chegar à rescisão em caso de reincidência. Ademais, esses superiores imediatos devem, também, prestar contas aos seus superiores para notificar a situação de seus empregados. Interessante ressaltar que, se houver omissão ou imprecisão na comunicação dessa prestação de contas, os superiores imediatos podem sofrer, também, a sanção de suspensão por até seis meses. Diante disso, nota-se uma punição mais contundente em relação aos servidores públicos em comparação com os demais países.

No Brasil, por sua vez, as sanções aplicadas ao servidor público atingem, exclusivamente, aspectos financeiros, ou seja, impedem que o cidadão que descumpra com o dever de votar receba “vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público”³⁶. O Uruguai, de maneira semelhante, aplica as sanções no aspecto financeiro, uma vez que o art. 14 da Lei Eleitoral do país dobra a multa aplicada por descumprimento do dever de votar aos funcionários públicos e quando tiverem “*la calidad de profesionales con títulos expedidos por la Universidad de la República*”³⁷.

³⁵ “Artículo 127 - Constancia de justificación administrativa. Comunicación. Los jefes de los organismos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales expedirán una constancia, según el modelo que establezca la reglamentación, que acredite el motivo de la omisión del sufragio de los subordinados, aclarando cuando la misma haya sido originada por actos de servicio por disposición legal, siendo suficiente constancia para tenerlo como no infractor. Los empleados de la administración pública nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipal, que sean mayores de dieciocho (18) años y menores de setenta (70) años de edad, presentarán a sus superiores inmediatos la constancia de emisión del voto, el día siguiente a la elección, para permitir la fiscalización del cumplimiento de su deber de votar. Si no lo hicieron serán sancionados con suspensión de hasta seis (6) meses y en caso de reincidencia, podrán llegar a la cesantía. Los jefes a su vez darán cuenta a sus superiores, por escrito y de inmediato, de las omisiones en que sus subalternos hubieren incurrido. La omisión o inexactitud en tales comunicaciones también se sancionará con suspensión de hasta seis (6) meses. De las constancias que expidan darán cuenta a la justicia nacional electoral dentro de los diez (10) días de realizada una elección nacional. Estas comunicaciones tendrán que establecer el nombre del empleado, último domicilio que figure en su documento, clase, distrito electoral, sección, circuito y número de mesa en que debía votar y causa por la cual no lo hizo. (Artículo sustituido por art. 3º de la Ley Nº 26.774 B.O. 02/11/2012)”

³⁶ “Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até trinta dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 2 – receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, 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;”

³⁷ “Artículo 14 - Las multas establecidas en el artículo 10 se duplicarán cuando los ciudadanos omisos tengan la calidad de profesionales con títulos expedidos por la Universidad de la República, o funcionarios Públicos [...]”

Nos casos destacados anteriormente, as sanções são aplicadas diretamente ao servidor público que descumprir com o dever de votar. Contudo, existem sanções que objetivam o impedimento para alcançar cargos públicos. É imprescindível destacar a diferença entre essas duas sanções, uma vez que versam sobre o cargo público de maneiras diferentes. Afinal, enquanto uma sanciona o cidadão que ocupa emprego público, a outra sanciona o cidadão “comum” que almeja alcançar esses cargos. Essa diferença merece análise particular, porquanto demonstra que o objetivo principal dessas sanções não é o infrator, mas o cargo público em si, devido à sua importância administrativa nas funções democráticas do Estado. Percebe-se, pois, uma falha pontual no desenho institucional dos regimes democráticos de tais Estados, dando pesos distintos ao servidor público em relação ao cidadão comum.

As penalidades, previstas na legislação eleitoral, sobre o cidadão que almeja alcançar cargo público encontram respaldo em quatro grandes países sul-americanos – Argentina, Brasil, Bolívia e Uruguai. Os três últimos merecem destaque, uma vez que ilustram a sanção por descumprimento de sanção. A Bolívia, no art. 154 da Lei de Regime Eleitoral, garante que não poderão acessar cargos públicos aqueles “*Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, las electoras y los electores, dentro de los noventa (90) días siguientes a la elección*”³⁸. O Brasil, no § 1º, inciso 1, do art. 7º do Código Eleitoral, trata da proibição de inscrição em concurso para cargo ou função pública, bem como da impossibilidade de se empossar de cargo público o eleitor que não apresentou a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente³⁹. No Uruguai, por sua vez, o art. 13 da Lei Eleitoral⁴⁰ prevê que, sem comprovante de votação ou de

³⁸ “Art. 154 - El Certificado de Sufragio es el único documento que acredita haber cumplido con la obligación del voto. Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, las electoras y los electores, dentro de los noventa (90) días siguientes a la elección, no podrán: a) Acceder a cargos públicos. b) Efectuar trámites bancarios. c) Obtener pasaporte [...]”

³⁹ “Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até trinta dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.
§ 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;”

⁴⁰ “Artículo 13 - Los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad antes del último acto electoral y no exhiban sus credenciales con algunos de los sellos previstos en artículos 6º, 7º y 10, o las constancias sustitutivas expedidas por las Juntas Electorales, no podrán. D) Ingresar a la Administración Pública. Esta prohibición no será subsanada con el pago de la multa prevista en el artículo 10 de la presente ley;”

pagamento da multa, o cidadão não pode ingressar na administração pública⁴¹.

Isso significa que a sanção restritiva de alcance a cargos públicos, nesses países, não advém diretamente do descumprimento do dever eleitoral, mas sim do descumprimento de responsabilidades decorrentes do voto, seja da apresentação do certificado de voto, seja do pagamento da multa – ou da justificativa, no caso do Brasil.

A Argentina é uma exceção no que diz respeito à aplicabilidade direta da sanção por descumprimento do dever de voto, ou seja, a penalização em relação ao acesso das funções públicas não decorre do descumprimento de outras sanções. Assim, o eleitor que deixa de votar é incluído em um registro de infratores e, uma vez em tal lista, o cidadão não poderá ser designado para desempenhar funções ou empregos públicos durante três anos a partir da eleição. Fica evidente o caráter direto dessa sanção – o cidadão descumpre o dever de voto, é inserido no registro e, por consequência, fica impedido de desempenhar funções públicas, conforme arts. 18 e 125 do Código Eleitoral argentino⁴².

⁴¹ Nota-se que, no caso do Uruguai, a sanção não incide sobre cargo ou função pública em sentido amplo, tratando-se especificamente da administração pública, como ressalta a obra *El funcionario público y sus formas de ingreso a la administración pública*: “Los ciudadanos que hayan cumplido dieciocho años de edad antes del último acto electoral y no exhiban sus credenciales con algunos de los sellos previstos en los arts. 4, 5 y 8 de la Ley Nº 16.017, o las constancias substitutivas expedidas por las Juntas Electorales, no podrán ingresar a la Administración Pública. Esta prohibición no será subsanada con el pago de la multa prevista en el art. 8 de dicha Ley” (CAMEJO, Ana Valeria Garcia; SEMENUE, Maria Esther Leva; LEMOS, Melissa Viviana Martinez. 2011 p. 43-44).

⁴² “Artículo 18 - Registro de infractores al deber de votar. La Cámara Nacional Electoral llevará un registro de infractores al deber de votar establecido en el artículo 12. Luego de cada elección nacional, elaborará un listado por distrito, con nombre, apellido y matrícula de los electores mayores de dieciocho (18) años y menores de setenta (70) años de edad de quienes no se tenga constancia de emisión del voto, el que pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo. Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán solicitar a la Cámara el listado correspondiente a los electores de su distrito [...]”

“Artículo 125 - No emisión del voto. Se impondrá multa de pesos cincuenta (\$ 50) a pesos quinientos (\$ 500) al elector mayor de dieciocho (18) años y menor de setenta (70) años de edad que dejare de emitir su voto y no se justifique ante la justicia nacional electoral dentro de los sesenta (60) días de la respectiva elección. Cuando se acredite la no emisión por alguna de las causales que prevé el artículo 12, se entregará una constancia al efecto. El infractor incluido en el Registro de infractores al deber de votar establecido en el artículo 18 no podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres (3) años a partir de la elección. El juez federal con competencia electoral de distrito, si no fuere el del domicilio del infractor a la fecha prevista en el artículo 25, comunicará la justificación o pago de la multa al juez electoral donde se encontraba inscripto el elector. (Expresión ‘juez electoral’ sustituida por la expresión de ‘juez federal con competencia electoral’, por art. 47 de la Ley Nº 27.504 B.O. 31/5/2019. Vigencia: el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial). Será causa suficiente para la aplicación de la multa, la constatación objetiva de la omisión no justificada. Los procesos y las resoluciones judiciales que se originen respecto de los electores que no consientan la aplicación de la multa, podrán comprender a un infractor o a un grupo de infractores. Las resoluciones serán apelables ante la alzada de la justicia nacional electoral. (Artículo sustituido por art. 3º de la Ley Nº 26.774 B.O. 2/11/2012)”.

Nesse contexto, é interessante destacar o caso do Equador, cuja legislação eleitoral não prevê sanção além da multa para o cidadão que deixe de cumprir com o dever de votar. Contudo, a “*Ley Orgánica del Servicio Público*” estabelece o voto como requisito para ingressar ao serviço público⁴³. Nesse sentido, por mais que se trate de um requisito, e não de uma sanção pela legislação eleitoral, não deixa de haver uma penalização – por meio da impossibilidade de ingressar em serviço público – ao cidadão que deixe de participar da eleição. Insta salientar que tal penalidade, como a sanção eleitoral da Argentina vista anteriormente, ocorre de maneira direta, sem decorrência do descumprimento de outra sanção, mas não tira o caráter de exceção da Argentina por não se tratar de sanção prevista na legislação eleitoral, e sim de um requisito formal para ingressar em cargos públicos.

Diante da imagem do cargo público em relação ao voto – seja do empregado, seja do cidadão que almeja tal cargo –, conclui-se que há uma situação peculiar. De um lado, parece razoável que a desídia do cidadão em exercer seu papel republicano implique restrição dele para o exercício de funções públicas. De outro lado, é bastante criticável que servidores públicos recebam punições não extensíveis a empregados privados, por flagrante violação do princípio da isonomia em um Estado democrático de direito. Pode-se até argumentar que os profissionais de emprego público são representantes da atuação do Estado e, conseqüentemente, são exemplos em atitudes sociais, razão pela qual as sanções são mais duras, objetivando ao cumprimento do dever eleitoral dos profissionais que ocupam (ou ocupariam) esses cargos. Contudo, a ideia de igualdade de todos no exercício e no gozo do direito/dever de voto parece violada. Essa realidade presente em países da América Latina expõe a relevância dada ao voto como dever público, social, cívico, da mesma forma que demonstra a relevância dos cargos públicos, para além da sua atuação, na sociedade.

2.2. Dever de voto e o direito fundamental à educação

A importância dada à obrigatoriedade do voto é tamanha que as penalidades podem alcançar até mesmo Direitos Fundamentais, demonstrando um embate entre o direito ao voto – em seu caráter de dever – e esses direitos fundantes. A dimensão desse conflito mostra-se um pouco mais sensível ao se analisar o conceito de direitos fundamentais dado por José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*:

⁴³ “Art. 5 - Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio público se requiere: e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley,”

No qualificativo fundamental acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. (SILVA, 2014, p. 182).

Diante disso, conclui-se que as sanções que atingem a esfera dos direitos supracitados são as mais graves, uma vez que estão atingindo direitos necessários à condição humana⁴⁴ – o que reforça a importância da obrigatoriedade do voto e das sanções para os países que as impõem. É o caso da educação, previsto na Constituição Federal⁴⁵ e na Declaração Universal de Direitos Humanos⁴⁶, pois a imposição de restrições acerca do acesso e do gozo da educação pública, em razão da abstenção eleitoral, ou descumprimento de sanção por abstenção, ilustra perfeitamente a determinação do dever de participação eleitoral como condicionante ao acesso a um direito fundamental.

Nesse sentido, o Brasil, no art. 7º, § 1º, inciso 6, do Código Eleitoral⁴⁷, impede

⁴⁴ Saliencia-se que a concepção de direitos fundamentais como aqueles direitos elementares para a vida humana expõe um conceito mais amplo. Contudo, há também um entendimento mais restrito, como ressalta Paulo Bonavides na obra *Curso de direito constitucional: “Criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam, segundo Hesse, um dos clássicos do direito público alemão contemporâneo. Ao lado dessa acepção lata, que é a que nos serve de imediato no presente contexto, há outra, mais restrita, mais específica, mais normativa, a saber: direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais”* (BONAVIDES, 2019, p. 574)

⁴⁵ “A norma, assim explicitada – ‘A educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...]’ (arts. 205 e 227) –, significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização. A Constituição mesmo já considerou que o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, é direito público subjetivo; equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente.” (SILVA, 2014, p. 317).

⁴⁶ “Artigo 26 - 1) Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2) A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3) Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos [...].”

⁴⁷ “Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até trinta dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 6 – renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo; [...].”

a renovação de matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo ao eleitor que deixa de provar que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou se justificou devidamente. Tal sanção não é comum ao analisar o ordenamento jurídico de diversos países, uma vez que, dos analisados nesta pesquisa, apenas o Uruguai contém sanções nesse mesmo aspecto, impossibilitando que o cidadão que, obrigado a votar, não apresente comprovante de votação ou pagamento da multa *“Inscribirse ni rendir examen ante cualesquiera de las Facultades de la Universidad, ni Institutos Normales, ni Institutos de Profesores”*⁴⁸. Isso significa a imposição de uma proibição ao acesso à educação pública, ou seja, para que o cidadão goze da educação pública – direito fundamental –, ele deve estar em regular cumprimento com seu dever cívico de votar.

Essa realidade verificada no Brasil e no Uruguai sedimenta o entendimento de que o voto é um dever de suprainportância para a democracia. Afinal, estabelecer uma sanção que atinge a esfera de um Direito Fundamental demonstra alto grau de importância daquilo que se objetiva proteger: a participação eleitoral. Contudo, há, no Uruguai, previsão de penalização que se relaciona com a educação pública, mas não gera conflito com o Direito Fundamental de acesso à educação. Como já mencionado, o art. 14 da Lei Eleitoral uruguaia duplica as multas previstas por descumprimento de voto no art. 10⁴⁹, quando os cidadãos infratores tiverem a qualidade de profissionais titulares de diplomas expedidos pela Universidade da República, ou de funcionários públicos.

Dessa forma, a sanção não afeta o acesso à educação em si, mas pune mais severamente o cidadão que já gozou da educação pública, um direito garantido

⁴⁸ *“Artículo 13 - Los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad antes del último acto electoral y no exhiban sus credenciales con algunos de los sellos previstos en artículos 6º, 7º y 10, o las constancias sustitutivas expedidas por las Juntas Electorales, no podrán. E) Inscribirse ni rendir examen ante cualesquiera de las Facultades de la Universidad, ni Institutos Normales, ni Institutos de Profesores; [...]”* Ressalta-se que esses institutos citados na lei tratam de instituições de diversas atuações na área da educação uruguaia, abrangendo os cursos superiores e a formação docente em seus diversos níveis.

⁴⁹ *“Artículo 10 - El ciudadano que sin causa justificada no cumpliera con la obligación de votar, incurrirá en una multa de \$ 500.00 (quinientos pesos) a \$ 2.000.00 (dos mil pesos) por la primera vez; de \$ 2.000.00 (dos mil pesos) a \$ 5.000.00 (cinco mil pesos) por cada una de las siguientes. El pago de las multas se hará efectivo en las Juntas Electorales del Departamento donde el ciudadano debió votar y dichas Oficinas estamparán en la Credencial del ciudadano omiso, un sello, con las firmas del Presidente y Secretario de la Junta, que diga: “Elecciones del día..... de..... de 19..... - No votó, pagó multa de \$ -.- - “. En caso de que el ciudadano omiso, al pagar la multa no presentase su credencial, la Junta Electoral le expedirá una constancia del pago en la que conste la serie y el número de la credencial y el nombre del ciudadano, así como el hecho de haber pagado multa, con especificación de su monto y la mención de la fecha del acto electoral a que se refiera. La Corte Electoral, previamente a cada elección, fijará el monto a que ascenderán las multas, dentro del mínimo y el máximo establecidos precedentemente.”*

pelo Estado, e deixou de cumprir o seu dever cívico de participação das eleições. Por mais que neste caso a sanção apareça em seu aspecto financeiro, mais uma vez está-se diante de um embate entre a educação pública e o voto. Afinal, se na sanção, analisada anteriormente, o voto é tratado como uma condição para o acesso à educação pública, nesta, o acesso à educação pública torna a não participação eleitoral mais grave, vez que a multa é duplicada.

Diante do exposto, acerca das limitações impostas ao cidadão que deixa de votar em relação à educação, a mensagem de Paulo Freire, em *Pedagogia da Indignação*⁵⁰ parece ser bastante adequada: “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda” (FREIRE, 2000, p. 67).

A educação é um ponto-chave para o conhecimento e, em consequência, para múltiplas – possivelmente incontáveis – questões individuais, sociais e políticas. Dentre elas, destaca-se a questão central desta pesquisa: a participação eleitoral, que apresenta relação com o grau de educação⁵¹. Portanto impedir o acesso à educação em decorrência da abstenção pode ser sanção que gera consequência contrária à que se objetiva. Isso porque a educação é capaz de auxiliar na transformação da pessoa, possibilitando cenário no qual o cidadão que deixa de votar passe a ser ativo em relação à participação eleitoral – até mesmo em relação à participação política e social para além das obrigações eleitorais.

2.3. Restrição à documentação civil

Ainda, outra sanção por descumprimento da pena de multa decorrente da abstenção injustificada do voto além das analisadas até aqui – interdição do exercício de cargo público e restrição ao acesso à matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo – é a obtenção a passaporte e carteira de identidade, tendo por base o inciso 5 do § 1º do art. 7º do Código Eleitoral. Está-se, portanto, diante do direito à documentação civil – tema sensível na realidade brasileira – e, principalmente, diante do direito de ir e vir – apesar de relativizado –,

⁵⁰ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

⁵¹ Conforme gráfico do TSE, as eleições de 2018 demonstram claramente como há uma relação direta entre participação eleitoral e grau de instrução, vez que as abstenções de quem possuía ensino superior completo, ensino superior incompleto e ensino médio completo não ultrapassaram 14% cada, enquanto os demais grupos aumentam gradativamente conforme menor a instrução, variando entre 18,31% em relação a quem possuía ensino médio incompleto e 50,80% em relação aos analfabetos. Para saber mais: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

ambos subjugados pelo direito e dever de voto.

O direito à documentação civil, apesar de direito básico de todo cidadão brasileiro, deve ser objeto de uma análise cuidadosa. O tema da subnotificação e de brasileiros com ausência de documentos tem sido matéria de destaque nas políticas públicas brasileiras na última década, tendo em vista a importância que a documentação civil possui na situação social do país. Nesse sentido, em entrevista para o *Jornal Nacional*⁵², em maio de 2020, o economista da FGV, Marcelo Neri, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), descreveu o brasileiro sem documentação como um “não cidadão”, posicionado “à margem de qualquer tipo de ação do estado”, estando desprotegido durante toda sua vida. Assim, o Relatório de Estatísticas do Registro Civil, publicado em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵³, divulgou que, em 2004, o número de crianças sem registro civil no primeiro ano de vida alcançava 17%, tendo esse número quase sido erradicado – beirando 1% – no ano de publicação de estudo. Apesar de específicos, os dados indicam a suscetibilidade do brasileiro à subnotificação, indicando a sensibilidade da documentação no país.

No mesmo sentido, a tese levantada pelo economista brasileiro, Hannah Arendt, em sua obra *Origens do Totalitarismo*, discorre acerca do sujeito que, ao perder sua qualidade política (*status* político, concretizado pela cidadania), não mais integraria plenamente a sociedade, passando a ser visto apenas como sujeito pertencente “à raça humana da mesma forma como animais pertencem a uma dada espécie de animais” (ARENDR, 2012)⁵⁴. Logo, na lógica arendtiana, o direito de integrar a sociedade seria, fundamentalmente, o “direito de ter direitos”, posto que, sem o reconhecimento da cidadania – ou seja, “despido” de qualidade política –, o sujeito integraria plano inferior e subjugado ao dos demais cidadãos integrados à coletividade. Nesse sentido:

Os sobreviventes dos campos de extermínio, os internados nos campos de concentração e de refugiados, e até os relativamente afortunados apátridas, puderam ver [...] que a

⁵² Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/xc821.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁵³ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7135>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁵⁴ Dessa forma, Arendt, fundamentando-se na crítica de Edmund Burke à Declaração de Direitos do Homem, da Revolução Francesa, entende que o conceito de “Homem” como um sujeito abstrato – e conseqüentemente dos direitos humanos não vinculados a um determinado Estado –, bem como o conceito de sociedade kantiano, abrem caminho para uma nova lógica concreta, pragmática, de forma que o “Homem” daria espaço para o homem.

nudez abstrata de serem unicamente humanos era o maior risco que corriam. (ARENDR, 1989, p. 333).

Portanto, a documentação civil e o acesso a ela seriam, sobretudo, acesso à própria caracterização de cidadão, ou seja, à concretização da qualidade política do sujeito, de forma que, a partir delas, o indivíduo, além de protegido pelo Estado, estaria protegido também pelo ordenamento jurídico, se desvencilhando do *status* de “não cidadão” sugerido por Marcelo Neri.

Dessa forma, ao proibir o acesso do brasileiro a documentos de identificação – passaporte e carteira de identidade – por meio da sanção eleitoral de não cumprimento da multa, o Estado se coloca em situação delicada. Portanto, isso justifica o fato de que, da legislação eleitoral analisada, o Código Eleitoral brasileiro é o único que prevê a defesa de obtenção de carteira de identidade, enquanto a restrição ao passaporte é presente na legislação boliviana também.

Por outro lado, apesar de forma relativa, outro direito limitado pelo inciso 5 se relaciona à liberdade de locomoção e ao direito de ir e vir, porquanto, além de documento de identificação, o passaporte é documento de viagem, necessário para a maioria⁵⁵ das viagens internacionais. Nesse sentido, estar-se-ia diante da limitação ao acesso a viagens internacionais, atingindo, de forma direta, a liberdade de locomoção.

O Código Eleitoral uruguaio, em seu art. 13, proíbe ao cidadão que deixe de votar⁵⁶ obter “*pasaje para el exterior de ninguna empresa o compañía de transporte de pasajeros*”, ou seja, apesar de não proibir a expedição de passaporte diretamente, a lei do Uruguai produz os mesmos efeitos ao impedir a compra de passagens para o exterior. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a legislação uruguaia é ainda mais rígida, uma vez que impede também a locomoção entre os países que permitem a entrada com a apresentação de documento de identidade – como no Mercosul –, a não ser que o cidadão viaje em carro próprio.

Assim, independentemente da forma adotada pela legislação Uruguai – ao proibir a obtenção de passagem para o exterior – ou das utilizadas pelas legislações

⁵⁵ Destaca-se que o passaporte não é necessário, por exemplo, para viagens entre países do Mercosul, sendo a carteira de identidade suficiente.

⁵⁶ A legislação uruguaia se refere a carimbos, que são dados no momento da eleição, no momento da justificação da ausência na eleição ou no momento do pagamento da multa referente a ausência injustificada.

brasileira e boliviana – impedindo a obtenção do passaporte –, poder-se-ia sustentar uma afronta ao direito humano à locomoção, uma vez que impediria ou obstruiria o cidadão de sair do país.

Todavia, há de se notar que essa afronta é circunscrita a uma classe social específica, ou seja, atinge apenas, efetivamente, aquele cidadão que possui condições (ou necessidade) de viajar internacionalmente. Tendo em vista que as sanções são aplicadas apenas em países sul-americanos, destacando-se a Bolívia e o Brasil, países com números de desigualdade e de pobreza notavelmente preocupantes⁵⁷, a aplicabilidade da sanção fica restrita, visando atingir as classes sociais mais altas – que, inclusive, são, em geral, pouco atingidas pelas outras sanções impostas pelo descumprimento da obrigação de voto.

2.4. Direitos econômicos e as sanções por descumprimento do dever de voto

Outro aspecto que deve ser contemplado, devido a sua peculiaridade, é a concorrência que se encontra disposta no inciso 3 do art. 7º do Código Eleitoral. Para abordar tal assunto, é necessário o entendimento a respeito do termo licitação, que se configura como ato administrativo, que visa à garantia da igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público – sendo estabelecida de forma prévia às contratações de serviços⁵⁸. A importância de seu entendimento se deve ao fato da concorrência se caracterizar como uma das modalidades de licitação previstas legalmente, no art. 22, § 1º da Lei nº 8.666/1993⁵⁹. Mais uma vez a força do

⁵⁷ De acordo com dados oficiais do governo boliviano, quase 14% da população se encontrava na margem da pobreza extrema. No Brasil, esse número beira os 10%, com projeções negativas para os anos seguintes à pandemia de Covid-19. Dados disponíveis em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/encuestas-de-hogares/> e <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>. Acesso em: 24 maio 2021.

⁵⁸ Matheus Carvalho, em sua obra *Manual de Direito Administrativo* ensina, acerca das licitações, que: “[...] De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados. [...] A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional e evitar a contratação do poder Público com valores superfaturados e com sobrepreço. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato”.

⁵⁹ “Regulamenta o art. 37, inciso 21, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Art. 22. São modalidades de licitação: § 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.” Destaca-se que a Lei nº 8.666/1993 será revogada em 2023, por força do art. 193, inciso 2, da Lei nº 14.133/2021, aprovada em dezembro de 2020 e publicada em abril de 2021.

princípio republicano se faz presente. A desídia com o dever de voto impõe limitação ao direito de prestar serviços para o Estado.

Por conseguinte, está previsto no art. 7º, § 1º, inciso 3º⁶⁰, que a participação dessa modalidade, seja pública, seja administrativa, será vedada em caso de não comprovação de votação, pagamento de multa ou justificação devida. Sobre isso, cabe ressaltar que esse inciso se mostra mais restrito que os anteriores no que diz respeito aos entes que devem fazer a exigência de quitação eleitoral, não se incluindo as empresas públicas, sociedades de economia mista, as fundações e, por fim, as delegatárias e serviços públicos. Esse inciso merece especial atenção devido à posição e à importância do direito fundamental que está sendo cerceado: a livre iniciativa, que possui um âmbito de proteção alargado, englobando a liberdade econômica e a de concorrência, sendo esta última objeto da sanção. Sob esse aspecto, nota-se que essa previsão do Código Eleitoral é uma especificidade do ordenamento jurídico pátrio, uma vez que não há essa previsão nas legislações analisadas.

Da mesma forma que o art. 7º, § 1º, inciso 3, em relação ao aspecto econômico, o inciso 4 também se qualifica como uma particularidade do ordenamento pátrio, ao sancionar a proibição de obtenção de empréstimo em instituição financeira pública⁶¹. De forma semelhante, esse inciso também engloba aspectos públicos ao limitar o direito do cidadão em buscar auxílio financeiro, de qualquer estabelecimento de crédito que esteja correlacionado ao ente estatal.

Ao passo que não há outros países com essa mesma previsão, pode-se encontrar, na Bolívia, alguns aspectos com similaridades a esse inciso, visto que está disposto na Lei eleitoral, em seu art. 154, alínea *b*, que “*El Certificado de Sufragio es el único documento que acredita haber cumplido con la obligación del voto. Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, las electoras y los electores, dentro de los noventa (90) días siguientes a la elección, no podrán: b) Efectuar trámites bancarios*”. Entretanto, nesse caso, há uma ampliação ainda maior do que o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não especifica quais

⁶⁰ “§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias; [...]”

⁶¹ “[...] 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”.

os procedimentos que poderiam ser realizados, logo, há uma pressuposição de que não pode ocorrer a realização de quaisquer que sejam os procedimentos bancários.

Ainda com relação à Bolívia, destaca-se o valor atribuído à sua multa pelo não comparecimento ou pela ausência de apresentação do comprovante eleitoral, que se configura por 25% do salário mínimo local, representando a porcentagem mais elevada e discrepante se comparada não só com a América Latina, mas também com a Europa. Esse elevado valor, somado à amplitude da esfera de atuação das sanções, evidencia o sancionamento de punições mais severas, uma vez que afeta a esfera particular do cidadão, de forma a contrariar não apenas os direitos fundamentais da Constituição boliviana como também o que está previsto no art. 25 da Declaração de Direitos Humanos – ratificada pela Bolívia –, a qual prevê:

Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A exemplo disso, tem-se o “*El Bono Contra el Hambre*”⁶², que se configura como um auxílio entregue pelo governo boliviano durante a pandemia de Covid-19 aos mais vulneráveis, por meio do Decreto nº 4345⁶³, de 22 de setembro de 2020, em que, a princípio, os cidadãos que não apresentassem o comprovante de quitação eleitoral ficariam sem receber o crédito governamental. Todavia esta medida sofreu alteração por meio de manifestação expressa do Tribunal Supremo Electoral para garantir que a não apresentação do certificado de quitação eleitoral se caracterizasse como impedimento de acesso ao auxílio⁶⁴. Ora, está-se diante de um período marcado pela instabilidade política e econômica (com grande dificuldade de obtenção de empregos)

⁶² *El Bono Contra el Hambre* foi a primeira medida realizada pelo governo boliviano visando à reconstrução e à reativação da economia após medidas adotadas para conter o avanço da pandemia de Covid-19. Para saber mais <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/el-bono-contra-el-hambre-beneficio-a-mas-de-4-millones-personas-el-33-corresponde-al-area-rural.html#:~:text=El%20Bono%20contra%20el%20Hambre%20fue%20la%20primera%20medida%20que,la%20pandemia%20del%20COVID%2D19> e https://as.com/diarios/2021/01/14/actualidad/1610657754_953447.htm. Acesso em: maio 2021.

⁶³ O Decreto Supremo nº 4345, de 22 de setembro de 2020, está disponível em: https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4345.xhtml?dcmi_identifier=BO-DS-N4345&format=xhtml. Acesso em: maio 2021.

⁶⁴ Importante ressaltar que o Tribunal Supremo Electoral determinou que para a cobrança do Título Contra a Fome, cujo pagamento é feito nas entidades de intermediação financeira, os beneficiários não precisam apresentar as certidões de sufrágio da eleição dos poderes políticos departamentais, regionais e municipais de 2021. Além do mais, por meio do Decreto nº 4486, o governo estabeleceu novo prazo para a cobrança do auxílio, estendendo até o dia 31 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210416/tse-informa-que-no-se-necesita-certificado-sufragio-cobrar-bono-contra>.

em um curto período, que, em decorrência da amplitude da sanção legal boliviana, ocorreu a sobreposição do dever de votar sobre os demais direitos humanos e fundamentais, inclusive o de se ter uma vida digna⁶⁵, momento este marcado por situações de indignidade – como a perda de lares e até o enfrentamento da fome.

3. Finalidade das sanções

Independentemente do objeto que a sanção alcança, seja a multa, sejam as limitações de direitos fundamentais, observa-se que a função primordial é tornar o cidadão participativo politicamente (ou melhor, eleitoralmente), de forma que a participação popular alcance altos índices nas eleições. O objetivo do Estado é, portanto, reduzir o número de cidadãos passivos diante do cenário político do país, isso porque a maior participação política se relaciona diretamente com a legitimidade do governo, mas, mais importante que isso, do regime democrático em si. Uma sociedade politicamente ativa é um sinal de rigidez e segurança política. Nesse sentido, os Estados sedimentam, em seus ordenamentos, sanções de caráter e pesos variados para alcançar o objetivo supracitado.

Ainda a respeito do caráter das sanções, também se destacam as com previsão que criam embate entre os direitos humanos e fundamentais, e, conseqüentemente, acabam estabelecendo um conflito do direito-dever de votar sobre estes. A exemplo, o país com a legislação sobressalente por conta da condição severa da sanção foi o Uruguai. Como já foi aludido anteriormente, verifica-se um conflito entre o disposto no art. 13-E e o 13-F com o direito fundamental de acesso à educação pública, e com o direito humano à livre locomoção.

Além do mais, destaca-se também o valor atribuído às multas, que, se comparado com os valores dos demais países da América Latina, é o único a ultrapassar 10% do salário mínimo – como já foi demonstrado pela tabela. Outrossim, sua singularidade também reside no fato de ser o único do continente sul-americano a constar em sua legislação sobre multas por reincidência em caso de não participação eleitoral. Torna-se evidente então como essas medidas, na prática, geram resultados: as eleições

⁶⁵ “CAPÍTULO SEGUNDO PRINCIPIOS, VALORES Y FINES DEL ESTADO - Artículo 8. II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien” (grifo nosso).

uruguayas de 2019 obtiveram a maior taxa de participação ativa nas últimas eleições da América Latina (com a presença de 2.699.463⁶⁶ eleitores, número equivalente a 90,12% de participação da população eleitoral).

Conforme visto, nos países em que o instituto do voto é obrigatório, aplica-se a multa ao eleitor que deixa de votar e, na maior parte dos casos, aplica-se a sanção por descumprimento da primeira penalidade; contudo, o que se objetiva com essas punições? Há de se questionar, portanto, a razão dessas sanções decorrentes do descumprimento do dever do voto, analisando o sentido dessas dentro do ordenamento jurídico, democrático e social do Estado. Teriam as sanções o caráter unicamente punitivo, penalizando o cidadão com o objetivo estrito de punir uma conduta “antidemocrática” prevista em lei? Ou, por outro lado, poderiam as sanções serem vistas pelos Estados como um método “reformatório”, visando “reeducar” o cidadão por meio da aplicação de penalizações para fazê-lo votar em eleições futuras? Ou, ainda, poderiam essas sanções funcionar como método “preventivo”, para coagir o eleitor a votar, de modo que este evite aquelas penalidades eleitorais? Esses questionamentos podem atingir tanto as multas decorrentes do descumprimento do dever de voto quanto as sanções resultantes do não pagamento da primeira penalidade.

3.1. Finalidade das multas eleitorais

Ao analisar as multas e a finalidade dessas sanções, deve-se observar o valor da penalidade pecuniária resultante do descumprimento da obrigatoriedade do voto. Nota-se que, em países que adotam uma multa de valor elevado, como Bolívia, Equador, Luxemburgo e Uruguai, tendo em vista estar diante de uma conduta contrária ao dever jurídico de voto, o Estado visa atingir economicamente o eleitor que deixa de votar, estando presente, portanto, a natureza punitiva da sanção. Assim, a aplicação da multa como uma punição pressupõe fundamente um valor suficiente para que o cidadão seja atingido de fato. Contudo, ressalta-se que a multa não teria como finalidade, apenas, punir o indivíduo, possuindo o objetivo “reformatório”, na medida em que, uma vez tendo sofrido a aplicação da penalidade pecuniária de alto valor, o eleitor não tornaria a cometer a infração eleitoral para evitar a punição; e, ainda, possuindo a finalidade “preventiva”, porquanto o cidadão votaria com vistas a evitar a multa de valor elevado.

⁶⁶ Disponível em: <https://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/ResumenResultados.htm>. Acesso em: maio 2021.

De outra parte, em países como Argentina, Brasil, Peru e, principalmente, Bélgica, cuja multa pela ausência injustificada do voto possui valor ínfimo, há de se concluir que a intenção legislativa não é punir o eleitor ausente, tendo em vista os baixos valores econômicos das penalidades, possuindo, dessa forma, pouco ou nenhum impacto substancial ao cidadão, representando um valor simbólico; possuiria a multa uma finalidade “preventiva”, no sentido de fazer com que o eleitor vote não para evitar o impacto da multa, mas sim para evitar o incômodo e a burocracia de realizar o pagamento dessa punição. Ademais, a finalidade preventiva é reforçada nos países que, apesar dos baixos valores da multa, aplicam sanções por descumprimento da primeira penalidade de forma mais incisiva; nesse sentido, o eleitor além de evitar o valor da multa, evitaria também as penalidades decorrentes do não pagamento dela.

3.2. Finalidade das sanções decorrentes do descumprimento de sanção

Dessa forma, indubitavelmente, as sanções por descumprimento da multa decorrente da abstenção injustificada do voto possuem caráter preventivo; todavia, é questionável se, além da finalidade preventiva, essas penalidades também teriam como objetivo punir o cidadão. Inicialmente, deve-se notar que essas penalidades – que acarretam a perda de direitos do cidadão – não se relacionam diretamente com o descumprimento do dever de voto, se caracterizando, na verdade, como uma sanção decorrente da multa resultante do descumprimento do dever de voto. Assim, está-se diante, conforme analisado, de uma sanção por descumprimento de uma sanção, sendo esta diretamente relacionada ao dever de voto. Posto isso, é evidente que essas sanções se caracterizem como mais “duras”, como punições mais incisivas, uma vez que o Estado já penalizou o eleitor ausente por meio da multa por descumprimento da obrigação de voto; dessa forma, é lógica a aplicação de sanções mais severas.

Diante do exposto, há de se concluir que, além da natureza preventiva, essas penalidades que acarretam a perda de direitos, inegavelmente, possuem a caracterização punitiva. Contudo, qual seria o objetivo essencial dessas punições? Teriam elas alguma relação direta com o instituto do voto ou seriam aplicadas apenas para punir o eleitor? Sendo este o caso, essa sanção estaria colocando a punição acima da reeducação do cidadão?

Conforme analisado, as sanções por descumprimento da multa decorrente da ausência injustificada nas eleições – apesar de específicas, variando de país para país – geram, comumente, um embate direto entre o dever de voto e os direitos

fundamentais e humanos. Contudo, nem sempre essas sanções, mesmo se relacionando com o sufrágio, possuem alguma correlação lógica com o instituto. É o caso, por exemplo, do art. 154, alínea *b*, do Código Eleitoral boliviano, que prevê que eleitores sem *Certificado de Sufragio* não poderão “*Efectuar trámites bancarios*”, ou seja, o texto legal boliviano limita o acesso do cidadão a operações bancárias em um sentido amplo, sem sequer circunscrever essa limitação ao acesso a instituições financeiras públicas. Por outro lado, ao limitar o acesso do cidadão a operações bancárias, as legislações uruguaia⁶⁷ e brasileira⁶⁸ circunscrevem essa aplicação apenas para instituições estatais. Nesse sentido, uma vez descumprido um dever imposto pelo próprio Estado – dever esse que deve ser entendido, fundamentalmente, como dever de interesse público – poder-se-ia perceber, de forma clara, a intenção reformatória da penalidade, tendo em vista que se estaria limitando ao cidadão o acesso a um serviço público em decorrência do descumprimento de um dever público. Assim, estariam presentes o caráter punitivo e o reeducativo das sanções brasileiras e uruguaia; enquanto, na penalidade boliviana descrita, estaria presente somente o caráter punitivo. Conclui-se, portanto, que, uma vez presente a circunscrição da sanção que limita ou atinge os direitos do eleitor ausente a serviços públicos, estar-se-ia diante, além da natureza punitiva, também da natureza reformatória da penalidade.

4. Participação eleitoral e as sanções decorrentes do dever de voto

Conforme observado, as sanções por descumprimento do dever de votar objetivam à participação política dos cidadãos. Contudo, por mais que a sanção eleitoral seja o ponto central de análise desta pesquisa, inúmeros são os fatores que impactam uma sociedade mais ativa politicamente, e, por consequência, índices mais altos de participação eleitoral. Fazem-se necessárias, para evidenciar este fato,

⁶⁷ “*Artículo 13 - Los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad antes del último acto electoral y no exhiban sus credenciales con algunos de los sellos previstos en artículos 6º, 7º y 10, o las constancias sustitutivas expedidas por las Juntas Electorales, no podrán: B) Cobrar dietas, sueldos, Jubilaciones y pensiones de cualquier naturaleza, excepto la alimenticia; C) Percibir sumas de dinero que por cualquier concepto les adeude el Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipio, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados)*”.

⁶⁸ “§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, 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;”.

as análises de dados de abstenção e comparecimento eleitoral de diversos países, com diferenças e semelhanças no instituto do voto.

Em um primeiro momento, observa-se que países de voto facultativo – sem sanções por descumprimento – chegam a apresentar variações consideráveis entre suas participações eleitorais, como exemplo, destacam-se a Alemanha – por ser referência política europeia –, com 76,2%⁶⁹ de participação, e o Chile⁷⁰, que apresenta taxa de comparecimento inferior à 50%. Quanto aos países de voto obrigatório, nota-se também a discrepância entre suas participações eleitorais, na Bolívia, no Uruguai e na Bélgica, como já visto, a taxa de comparecimento é alta (próxima de 90%), por outro lado, o Brasil apresenta índices de participação de 76,85%⁷¹. Assim, o índice de comparecimento do Brasil está mais próximo do alemão – apesar do voto facultativo – do que do uruguaio. Portanto, conclui-se que o impacto das sanções nas estatísticas de participação eleitoral é visível, mas não é capaz de estabelecer, exclusivamente, a alta participação eleitoral da população, além de contar com maior número de eleitores interessados apenas em se desincumbir de uma obrigação imposta, representados, muitas vezes, pelos votos brancos e nulos⁷².

Dessa forma, questiona-se a obrigatoriedade do voto, uma vez que, sendo objetivo maior a participação eleitoral por meio das sanções, a qualidade do voto é discutível, afinal, há parcela considerável de eleitores que votam para se desincumbir de uma obrigação, ou por temor da sanção aplicada à abstenção. Assim, haveria a participação pela obrigação (sanção) e não por noções de cidadania e atividade política cidadã. Ora, seria possível definir que uma alta taxa de participação eleitoral,

⁶⁹ Dado retirado do *site* International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*). É de extrema importância ressaltar que os dados retirados do IDEA dizem respeito ao número total de votos pelo número de cidadãos registrados, havendo diferença entre estes e os dados baseados no número total de votos por «população em idade de votar», que também consta no *site*. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁷⁰ Nas eleições presidenciais de 2017, apenas 49,02% dos eleitores chilenos votaram, disponível em: <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/MesasElectores&id=216&Ext=1>. Acesso em: 30 maio 2021.

⁷¹ Dado retirado do *site* do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 30 maio 2021.

⁷² No ano de 2018, o Brasil apresentou números recordes de voto nulo, por diversos motivos, como insatisfação política, descrédito dos governos, polarização política, desinteresse, mas independentemente das razões, questiona-se se esse eleitor compareceria às urnas caso o voto, no Brasil, fosse facultativo – ou sem sanções. Para saber mais: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/percentual-de-voto-nulo-e-o-maior-desde-1989-soma-de-abstencoes-nulos-e-brancos-passa-de-30.ghtml>. Acesso em: 31 maio 2021.

por si só, é capaz de atribuir legitimidade ao governo e ao regime democrático? Ou seja, garantiria uma democracia mais sólida e segura? Caso fosse verdade, estaríamos definindo que a democraticidade de um país pode ser medida facilmente pela sua taxa de comparecimento às eleições. É evidente que a realidade não é tão simples, a participação constitui importante fator para a democracia, mas se encontra imersa em um emaranhado de fatores das mais diversas áreas.

Nesse contexto, observa-se o fenômeno do voto facultativo, majoritariamente adotado na Europa, e os fundamentos para a sua existência, pautados na qualidade do voto e na liberdade do cidadão. Assim, sobressai o voto em seu caráter de direito, respeitando princípios do liberalismo e da escolha individual – não excluindo o voto como dever cívico, mas impossibilitando sua sobreposição perante as liberdades do indivíduo no Estado democrático de direito. Por outro lado, a participação eleitoral nesses países não pode ser negligenciada, afinal, se for muito baixa, há também uma perda considerável de democraticidade, uma vez que as eleições seriam decididas por um núcleo de cidadãos “conscientes” – ativos eleitoralmente. Assim, o povo (*demos*) capaz de impactar a política em termos de atribuição de poder (*kratos*) seria uma parcela mínima – de poucos (*oligos*) interessados⁷³ – diminuindo a visualização de democraticidade nesses casos. Portanto, para uma experiência mais democrática nesse sistema, objetiva-se um alto número de cidadãos politicamente ativos por vontade própria.

Diante disso, a experiência do voto facultativo na Europa mostra muitas variações. A Alemanha, como visto, apresenta taxa de participação razoavelmente elevada e qualitativa, considerando a ausência da obrigatoriedade e da coerção estatal, portanto estar-se-ia diante de uma experiência eleitoral democrática positiva, demonstrando capacidade de apresentar a legitimidade e a segurança, em geral, objetivada. Nesse mesmo sentido, é imprescindível destacar a Dinamarca e a Suécia como referências, uma vez que mesmo com o voto facultativo alcançam, respectivamente, 84,6%⁷⁴ e 87,6%⁷⁵ de participação eleitoral – dados muito mais próximos daqueles analisados em países de voto obrigatório, como a Bélgica e o Uruguai, do que o próprio Brasil,

⁷³ *Oligos*, do grego, significa poucos, razão pela qual denomina-se oligarquia como o governo de poucos. Não se trata de compreender os países que apresentam baixos índices de participação como regimes oligárquicos, uma vez que há a facultade dos cidadãos participarem do processo político nacional. Contudo, é fundamental destacar que o interesse está atrelado a fatores diversos, dentre eles, nota-se o acesso à educação, à cultura cívica e à renda. Sendo assim, a razão pelo interesse na participação política está longe de ser aleatória, por mais que seja tema de muita complexidade.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁷⁵ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

que também contém a obrigatoriedade em seu sistema eleitoral.

Insta salientar, ainda, que as variações dentro do sistema eleitoral de voto facultativo aparecem até mesmo dentro de um mesmo país: nas eleições de 2017, a França apresentou dados de participação eleitoral de 74,6% nas eleições presidenciais e de 48,7%⁷⁶ nas eleições legislativas⁷⁷. Dessa forma, enquanto a primeira taxa aponta uma participação razoavelmente elevada da população, a segunda aponta uma participação consideravelmente baixa, apesar de estarem sob análise os mesmos cidadãos na mesma eleição⁷⁸.

Em outro aspecto, há também aqueles países que apresentam números intermediários estáveis no que diz respeito ao comparecimento eleitoral dos cidadãos. Dentre eles, destacam-se a Espanha e o Reino Unido, que apresentam, já há algum tempo, taxa de participação eleitoral aproximada de 71%⁷⁹ e 67%⁸⁰, respectivamente. Sendo assim, apesar de não apresentar participação eleitoral elevada, contém números razoáveis e sólidos – pela constância – diante da facultatividade do voto.

Contudo, observa-se a experiência de países de voto facultativo que alcançam, como no Chile e nas eleições legislativas da França, marcas pouco expressivas de participação. É também o caso de Portugal, em que o país apresenta uma queda gradativa nos dados de participação eleitoral, estando abaixo de 50% nas últimas duas eleições presidenciais e na última eleição parlamentar. A Croácia também apresenta índices próximos de 50% nas eleições. Nesses casos, como destacado anteriormente, a democraticidade e a legitimidade do regime e dos governos apresentam uma segurança menor do que aquela experienciada em países de voto facultativo com altas taxas de participação eleitoral.

⁷⁶ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁷⁷ Ainda na Europa, outro caso que se destaca é legislação da França. O voto, a rigor, não é dever jurídico para o cidadão, mas o *Code électoral* francês prevê a inscrição nos cadernos eleitorais como obrigatória (*Article L9*), apesar de não haver sanção direcionada à penalização do descumprimento da obrigação – nesse sentido, o voto na França não possui a caracterização de um dever, mesmo que indiretamente, como seria no caso da cobrança da inscrição. Todavia, um elemento da legislação francesa que se distingue das demais é o voto obrigatório somente nas eleições para o Senado. Tal obrigação, em contrapartida, não se estende ao eleitor comum, uma vez que o Senado do país europeu é eleito de forma indireta, por meio de um *collège électoral* (*Article L280*) – um colégio eleitoral. Nesse sentido, apenas o voto dos membros do Colégio possui relação obrigatória, havendo, inclusive, sanção decorrente da abstenção injustificada do voto (*Article L318*).

⁷⁸ Esse fenômeno pode ser compreendido diante do sistema político francês. Trata-se de um semipresidencialismo, em que o presidente eleito escolhe o primeiro-ministro – que deve ser aprovado pelos parlamentares. Portanto, há uma maior preocupação popular com o cargo de presidente.

⁷⁹ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸⁰ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Diante disso, é de interessante análise o caso da Polônia, que, nas eleições deste século, manteve seus índices sempre próximos a 50%⁸¹, contudo, nas eleições parlamentares de 2019 e presidenciais de 2020, apresentou taxa de comparecimento de 61,7% e 68,2%, respectivamente⁸². Dessa forma, resta evidente que a participação popular nas eleições não é algo fixo – sem evolução no espaço-tempo –, possibilitando que os países, em geral, almejem taxas maiores de participação eleitoral. Em sentido contrário, a preocupação com a queda de participação é fundamental, o que fica evidente na análise da Itália, que apresenta índices de participação próximos a 73% (longe de ser uma taxa baixa), contudo, desde as eleições de 2006, o país vive uma queda considerável nas taxas de comparecimento – apresentando uma queda de mais de 10% no período⁸³.

Teoricamente, não haveria necessidade de os Estados estabelecerem sanções para sustentar altos índices de participação eleitoral, e, conseqüentemente, se sobreporem ao instituto do voto como direito sobre o instituto como um dever. No entanto, diante do exposto nesta pesquisa, resta evidente que as sanções cumprem papel ímpar na coerção do cidadão, de forma que os índices de comparecimento eleitoral são elevados nos países que estabelecem punições por descumprimento de voto. Sendo assim, enquanto (a ausência de) outros fatores forem incapazes de sustentar altos índices de participação eleitoral, a obrigatoriedade do voto e as sanções encontrarão respaldo para sua existência nos ordenamentos jurídicos ao redor do globo terrestre.

Conclusão

Vivemos no país uma grave crise de fundo social, político e econômico. Centenas de milhares de mortos pela Pandemia da Covid-19, índices estratosféricos de desemprego, retorno do risco alimentar para milhões de pessoas, carência de alimentos se somam a uma polarização política sem precedentes. Nesse contexto, a legitimidade do processo eleitoral guarda centralidade no estudo do desenho institucional do Estado democrático de direito.

⁸¹ Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸² Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸³ Nas eleições de 2006, a Itália apresentou taxa de participação eleitoral de 83,6%, 80,5% em 2008, 75,2% em 2013 e, finalmente, 72,9% em 2018. Por não se tratar de matemática básica, é impossível prever mais uma queda nas próximas eleições; contudo, esses dados nos permitem perceber que vem ocorrendo, na Itália, uma redução considerável de cidadãos ativos eleitoralmente. Dados retirados do *site* International IDEA.

Assim sendo, a relação obrigatoriedade do voto e comparecimento do eleitorado às urnas guarda enorme relevância. Este artigo procurou realizar esse estudo comparativo do sistema eleitoral brasileiro com modelos na Europa e América Latina.

Em virtude dos fatos mencionados, tem-se o voto como um dos mais importantes instrumentos de garantia à participação igualitária dos cidadãos e à escolha mais justa de seus representantes, e, portanto, como – talvez o mais – vital mecanismo para as democracias do mundo. E, conforme mencionado no texto, o voto pode se configurar de duas formas: como um dever jurídico com sanções por seu descumprimento, e, assim, na prática, um dever que se configura como uma obrigação; ou como um dever cívico sem previsões de medidas sancionantes, e se demonstra como uma escolha do cidadão de participar ativamente nas eleições, o que o torna facultativo.

Tem-se também países que não preveem sanções pela não participação eleitoral, mas que, apesar disso, estabelecem o voto como um dever, e assim o designam como obrigatório, instituindo, dessa maneira, uma obrigatoriedade de natureza figurativa, ou seja, simbólica, e o voto se caracteriza como obrigatório em um plano teórico, mas se materializa no plano factual como facultativo, uma vez que não se instauram consequências pelo seu descumprimento. Dessa forma, a materialização do voto facultativo resultaria em uma obrigação moral – *debitum* sem *obligatio* – que substitui o a obrigação do dever cívico a ser exercido, como nas legislações do Paraguai, México e Grécia.

Resta claro que as sanções se configuram como um dos principais mecanismos para reafirmar a capacidade coercitiva do Estado, além de ser usado para assegurar o caráter compulsório do voto. Sendo assim, a sanção, quando imposta pelo Estado, encontra respaldo em atingir seu principal objetivo: a dissuasão do cidadão. Nesse sentido, uma vez que almeja que a sociedade como um todo compreenda que deixar de praticar o seu dever de sufrágio se configura como ato a ser censurado, tornando-se um instrumento de dissuasão e coerção, objetivando intimidar a sociedade de forma coletiva a não cometer tal ato infracional.

Ainda sobre as sanções, é curioso que a maioria dos países com obrigatoriedade do voto não preveem penalidades pela reincidência de seu descumprimento, fato que pode ser registrado somente na Bélgica, Uruguai e Luxemburgo dentre todos os países analisados. Esse fator poderia gerar questionamentos quanto à legitimidade da atuação estatal em seu sentido coercitivo, uma vez que, não havendo previsão

de reincidência, o cidadão que se ausentar durante as eleições e perceber a não punição de seus atos teria grandes chances de reincidir tal infração.

No que tange às sanções como mecanismo de garantia da natureza obrigacional do exercício do sufrágio, elas se materializam não apenas por meio das multas – objetivando causar impacto financeiro ao cidadão –, mas também por outro tipo de sanção, utilizada para o descumprimento da sanção decorrente da não participação eleitoral. Esta se caracteriza, muitas vezes, por medidas mais rígidas e, em alguns casos, pelo cerceamento de direitos, fato que pode ser observado principalmente em países latino-americanos, como Bolívia, Uruguai e Brasil.

A Bolívia se destaca por se caracterizar principalmente pela amplitude e abrangência de suas proibições, como é o caso da norma que proíbe a realização de trâmites bancários, prevista no art. 154 da Lei Eleitoral. Assim, em decorrência dessa amplitude, são gerados casos polêmicos que resultam em inconstâncias e, muitas vezes, situações de dúvidas aos cidadãos – fato que foi exposto em relação ao *El Bono Contra el Hambre*.

Da mesma forma, é possível observar que a suspensão de direitos também se vê presente no continente europeu, como no Código Eleitoral belga, que prevê ao indivíduo que se ausentar nas eleições de forma injustificada por 4 vezes em um período de 15 anos a punição do afastamento dos cadernos eleitorais, não podendo ser nomeado, promovido ou receber distinção em órgãos estatais. Assim, percebe-se que, além da restrição a cargos públicos, ocorre, nesse caso específico, também a suspensão de direitos de natureza eleitoral, o que poderia explicar a alta porcentagem de comparecimento nas eleições na Bélgica, atingindo 88,38%.

Ora, quando se está diante dessa penalidade, é notório que esses países justapõem o direito-dever de voto sobre outros direitos, atingindo, inclusive, direitos fundamentais, o que demonstra a relevância dada para esse instituto. Nesse sentido, o Código Eleitoral brasileiro prevê, em seu art. 7º, § 1º, sanções pelo não adimplemento da multa, listando uma série de proibições ao eleitor que deixar de votar ou que não justificar sua ausência.

Assim, tendo em vista o caráter fundamental do dever de voto e as consequentes sanções decorrentes de seu descumprimento, deve-se perceber que essas penalidades possuem finalidades intrínsecas – não necessariamente objetivos

pensados pelo legislador, mas finalidades que se materializam na prática –, tendo como principal elemento o “peso” da sanção. Assim, poderiam as sanções possuir o caráter punitivo, preventivo ou reeducativo, podendo, inclusive, possuir mais de uma natureza, cumulando esses caracteres descritos.

Por um lado, em países como Luxemburgo, Bolívia, Equador e Uruguai – com multa de valores muito elevados –, estar-se-ia diante de uma penalidade cujo caráter mais se aproxima da punição e da prevenção do que da reeducação, uma vez que o valor econômico da multa de fato atinge o eleitor ausente. Por outro lado, em países como Bélgica, Argentina, Brasil e Peru – com multas de valores extremamente baixos –, a sanção pecuniária não possuiria qualquer tipo de relação punitiva, uma vez que é simbólica e pouco impacta o cidadão. Nesse sentido, além de a multa compelir o eleitor a votar, de forma a evitar a burocracia e o incômodo pelo seu baixo valor, a multa possuiria uma importante função de cristalizar o caráter do voto como um dever fundante da democracia.

Ademais, essas mesmas características podem ser estendidas para as sanções decorrentes do descumprimento da multa aplicada ao eleitor ausente, ou seja, as sanções limitadoras de direitos – devendo-se ter em vista que poucos dos países analisados de fato possuem esse tipo de penalidade. A análise do caráter dessas sanções, da mesma forma que a das multas, passa por uma valoração acerca do “peso” dessas restrições de direitos, apesar de, fundamentalmente, todas possuírem natureza punitiva – posto que as penalidades são aplicadas por descumprimento de outra sanção. Todavia, no que toca ao caráter reformatório, este só estará presente se os direitos limitados estiverem circunscritos ao Estado, na medida em que se estaria limitando direitos/serviços públicos ao cidadão que deixou de cumprir com um dever público. Ou seja, além de punir o cidadão ausente, estaria o Estado materializando a necessidade do cumprimento de um dever público por meio da limitação imposta pela penalidade, evidenciando uma lógica de causa e consequência na omissão do eleitor.

Apesar de a maior parte dos países latino-americanos preverem o voto como um dever⁸⁴ – tornando-o uma obrigação –, poucos aplicam multas decorrentes do descumprimento dessa obrigatoriedade; e o número de países que possuem sanções resultantes do não pagamento da primeira penalidade é ainda menor, destacando-se

⁸⁴ Destaca-se Colômbia e Cuba, assim como Nicarágua e Haiti, como países latino-americanos cujo ordenamento não faz menção ao voto como um dever.

que todos esses países latino-americanos que aplicam qualquer tipo de sanção estão todos localizados na América do Sul. Nota-se, todavia, que apesar da proximidade geográfica, as sanções não possuem, necessariamente, semelhanças específicas, na medida em que, enquanto Brasil e Argentina aplicam multas de valores ínfimos, Peru e, especialmente, Bolívia, Equador e Uruguai aplicam penalidades pecuniárias de valores consideravelmente altos, principalmente se for considerada a realidade socioeconômica da região latino-americana.

O mesmo ocorre na Europa, onde Bélgica e Luxemburgo – os únicos países europeus que possuem sanção por descumprimento da obrigação do voto do cidadão – diferem fundamentalmente ao aplicar a penalidade eleitoral. Luxemburgo, além de possuir uma multa de valor alto, aplica a penalidade de reincidência, majorando em até 10 vezes a multa inicial por descumprimento da obrigatoriedade do voto⁸⁵. Por outro lado, a multa eleitoral aplicada na Bélgica mais se assemelha às penalidades brasileira e argentina, quanto a possuir um valor meramente simbólico. Contudo, apesar de possuir uma multa de valor extremamente baixo, a Bélgica possui outra sanção que se relaciona diretamente à reincidência de ausência injustificada – a limitação de direitos, assemelhando-se às sanções por descumprimento da multa em países latino-americanos –, ao contrário de Luxemburgo, que não possui tal penalidade em seu ordenamento eleitoral, limitando a sanção ao pagamento da multa de alto valor.

Nesse contexto, conclui-se que as sanções – por mais diversas que sejam – objetivam a participação política e eleitoral, uma vez que essa tem caráter fundamental para a democraticidade do governo. Sendo assim, o raciocínio lógico nos permite compreender que as sanções supracitadas constituem um fator gerador de participação eleitoral, afinal, o cidadão se encontra em necessidade de se desincumbir dessa obrigação pelo temor da sanção. Ademais, além da conclusão lógica, os dados apresentados nesta pesquisa corroboram essa tese, afinal, Bélgica, Bolívia, Luxemburgo e Uruguai apresentam as maiores taxas de comparecimento eleitoral analisadas; bem como as menores taxas são de países que adotam o voto facultativo, como Portugal, Chile e Croácia.

Contudo, por mais que as sanções constituam um fator gerador de participação eleitoral, estão longe de ser o único. Isso fica evidenciado em dois momentos: quando

⁸⁵ De acordo com o art. 90 da Lei Eleitoral luxemburguesa, a multa mínima por descumprimento da obrigatoriedade do voto é de 100 euros, enquanto a multa máxima no caso de reincidência é de 1.000 euros.

observamos a participação eleitoral sueca e dinamarquesa em relação à chilena e à portuguesa; e quando comparamos a participação do Uruguai em relação ao Brasil. Ora, se o instituto do voto como obrigatório ou facultativo fosse fator de maior importância em relação aos demais, os dados de abstenção não demonstrariam uma discrepância tão significativa quanto à percebida nessas comparações.

Nesse sentido, os dados apresentados em relação ao Brasil demonstram perfeito exemplo de fatores diversos à obrigatoriedade, uma vez que apontam o grau de educação (formal) como um outro fator que impacta a taxa de abstenção nas eleições; além disso, são inúmeros os fatores que afetam a participação política cidadã de diversas formas: a renda, a cultura, a confiabilidade no sistema político e no regime democrático, entre tantos outros. Diante disso, questiona-se a qualidade da participação eleitoral nos países de voto obrigatório, já que o cidadão que comparece às urnas está submetido a uma punição caso não o faça. Sendo assim, a parcela de cidadãos que vota apenas por medo da sanção e para se desincumbir de uma obrigação imposta pelo Estado é considerável, o que é indicado pela quantidade de votos brancos e nulos, mas não está definitivamente atrelado a esses. Em razão disso e apoiado em bases filosóficas liberais, a maior parte dos países do mundo – como observado no continente europeu – optam pelo voto facultativo, compreendendo que, por mais que a participação eleitoral seja menor, ela apresentaria maior “qualidade”, pois os cidadãos que compareceram às urnas estão verdadeiramente interessados em participar ativamente do cenário político nacional.

Dessa forma, aponta-se como referência positiva a Suécia e Dinamarca, que conseguem fazer com que, mesmo mantendo o voto facultativo, seus cidadãos permaneçam participativos dos processos eleitorais, alcançando índices semelhantes aos países de voto obrigatório com as taxas mais altas de comparecimento. Sendo assim, seria possível definir que há legitimidade e segurança do regime democrático desses países pela efetiva e livre participação política popular dos cidadãos.

Contudo, em diversos países que adotam o voto facultativo, os demais fatores não são suficientes para apresentar altas taxas de participação eleitoral. Sendo assim, a fim de evitar baixos índices de participação, como o chileno e o português, e, conseqüentemente, alcançar maior sensação de legitimidade e democraticidade, alguns países do mundo adotam o voto obrigatório e aplicam sanções por seu descumprimento. Nota-se que esse instituto encontra – e continuará encontrando – respaldo na crença de que outros fatores são incapazes de elevar,

sem a obrigatoriedade, a participação eleitoral em níveis que configurem um regime democrático, seguro e legítimo.

Referências

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARGENTINA. **Código Electoral nacional**: Ley nº 19.945: normas reglamentarias y complementarias. Buenos Aires: Congreso de La Nación Argentina, 2019. Disponível em: https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Ley_19945_TA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

ARGENTINA. **Código Electoral nacional**: Decreto nº 2135, de 18 de agosto de 1983. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de La Nación, [1983]. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

ARGENTINA. **Constitution de La Nacion Argentina**: Ley nº 24.430, 03 de enero de 1995. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de La Nación, [1995]. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BÉLGICA. **Code Electoral**: 12 avril 1894. Disponível em: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1894041230&table_name=loi. Acesso em: 7 jun. 2021.

BÉLGICA. Voter turnout by election type: Belgium. *In*: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/60/40>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BOLÍVIA. **Constitución política del Estado**, de 25 de enero de 2009. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonordes/0>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 4.345**, 22 de septiembre de 2020. Disponível em: https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4345.xhtml?dcmi_identifier=BO-DS-N4345&format=xhtml. Acesso em: 20 jul. 2021.

BOLÍVIA. **Lei do regime eleitoral**, de 30 de junio de 2010. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N26.html>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BOLÍVIA. Tribunal Supremo Electoral. **Resolución TSE-RSP-ADM nº 0236/2019**. Reglamento para sanciones y multas por faltas electorales, notarias o notarios electorales, servidoras o servidores públicos, organizaciones políticas y particulares, de 24 de mayo de 2019. Disponível em: <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/index.php/normas/n2019>. Acesso em: 4 jun. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1824.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1934.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.714**, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9714.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AR-REsp nº 29803/GO**. Relator Min. Joaquim Barbosa, 16 de outubro de 2008. Brasília: TSE, 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.538**, de 14 de outubro de 2003. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21197**. PA nº 18882/SP. Multas eleitorais. Cobrança decorrente de ausência a eleições posteriores ao cancelamento da inscrição eleitoral. Cabimento. Prescrição. Termo inicial. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, julgado em 3/9/2002. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2002/RES211972002.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AR-REsp nº 29803/GO**. Relator Min. Joaquim Barbosa, 16 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 8 jun. 2021.

CAMEJO, Ana Valeria Garcia; SEMENUE, Maria Esther Leva; LEMOS, Melissa Viviana Martinez. **El funcionario público y sus formas de ingreso a la administración pública**. 2011. Monografía (Contador Público) – Faculdade de Ciências Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo, 2011.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CHILE. Decreto Supremo nº 1.150, de 1980. Constitución Política de la República de Chile. Ministerio del Interior, **Diario Oficial**: Santiago, 24 oct.1980. Disponível em: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

CHILE. **Ley 20568**. Regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Santiago, 31 enero 2012. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1035420>. Acesso em: 7 jun. 2021.

COSTA RICA. [Constitución (1949)]. Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949. **Revista Parlamentaria**, San José, v. 17, n. 3, p. 9-98, 2009. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Costa%20Rica,Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislaiva.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

ECUADOR. [Constitución (2008)]. Constitución de la República del Ecuador: incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. [Quito]: **Registro Oficial** nº. 449, 20 oct. 2008. Disponível em: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf. Acesso em: 7 de jun. 2021.

ECUADOR. Ley Orgánica del servicio público, 06 de octubre de 2010. Quito: **Registro Oficial**, Suplemento 294, 6 oct. 2010. Disponível em <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOSEP.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ECUADOR. Ley Orgánica Electoral: Código de la democracia, de 09 de abril de 2009. Quito: **Registro Oficial**, Suplemento nº 578, 27 abr. 2009. Disponível em: <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Cod-de-la-Democracia.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2019.

FRANÇA. **Code électoral**. [Paris]: Légifrance, [2021]. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239/2021-06-08/. Acesso em: 5 jun. 2021.

FRANÇA. **LOI n° 2016-1048** du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales [Paris]: Légifrance, [2016]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000032959177/2019-01-01/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FRANÇA. **LOI n° 2019-776** du 24 juillet 2019 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales. [Paris]: Légifrance, [2019]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038824102/2222-02-22/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FRANÇA. **Ordonnance n° 2019-964** du 18 septembre 2019 prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. [Paris]: Légifrance, [2019]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000039110945/2020-01-01/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Apresentação: Ana Maria Araújo Freire. São Paulo: Unesp, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRANDIN, Felipe; OLIVEIRA, Leandro; ESTEVES, Rodrigo. Percentual de voto nulo é o maior desde 1989: soma de abstenções, nulos e brancos passa de 30%. **G1. Eleições 2018**. Eleições em números. 28 out. 2018. Disponível em

GRÉCIA. ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΠΙΘ. 92. **Presidential Decree 96/2007**. Atenas: 2007. Disponível em: https://www.legislationline.org/download/id/7827/file/Greece_Law_election_parliament_as_of_2007_en.pdf. Acesso em: 7 de jun. 2021.

GRÉCIA. [Constitution (2008)]. **The constitution of Greece**. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the 8th Revisionary Parliament. [Atenas]: Hellenic Parliament, 2008. Disponível em: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do registro civil**. Rio de Janeiro: 1979. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7135>. Acesso em: 10 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Bolívia). **Pobreza y desigualdade**. Encuestas de hogares. Bolívia, INE, [2021]. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/encuestas-de-hogares/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). **International IDEA supporting democracy worldwide**. Disponível em: <https://www.idea.int/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

LUXEMBURGO. Loi électorale du 18 février 2003. [Luxemburgo]: **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg**, 21 févr. 2003. Disponível em: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/02/18/n2/jo>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, set./dez. 2010.

MÉXICO. [Constituição (1917)]. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. [México, DF]: **Diario Oficial de la Federación**, 5 febr. 1917. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

MÉXICO. Ley General de Instituciones y Procesamientos Electorales. [México, DF]: **Diario Oficial de la Federación**, 23 mayo 2014. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

MÉXICO. Ley General em Materia de Delitos Electorales, [México, DF]: **Diario Oficial de la Federación**, 23 mayo 2014. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción: 20 jun. 1992. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2013.

SERVICIO ELECTORAL DEL CHILE (SERVEL). **Elección de Presidente 2017**: Participación. Disponível em <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico/Default/MesasElectores&id=216&Ext=1>. Acesso em: 8 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014.

URUGUAI. **Ley nº 7.690 Del Registro Cívico Nacional Actualizada, anotada y concordada**. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7-690>. Acesso em: 7 jun. 2021.

URUGUAI. **Ley nº 7.812 de 16 de enero de 1925**. Modificada por la Ley nº 17.113, de 9 de junio de 1999 y por Ley 17.239 de 2 de mayo de 2000. Ley de Elecciones. 16 enero 1925. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7812-de-16-de-enero-de-1925-ley-de-elecciones>. Acesso em: 7 jun. 2021.