



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 3

Setembro/Dezembro 2015



CONSIDERAÇÕES SOBRE O VOTO OBRIGATÓRIO NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA DE 2015¹

CONSIDERATIONS ABOUT COMPULSORY VOTING IN THE CONTEXT OF THE POLITICAL REFORM OF 2015

LUIS FERNANDO DE FRANÇA ROMÃO²

RESUMO

O artigo trata de questões jurídicas sobre a obrigatoriedade do voto constitucionalizada em 1988, tendo como objetivo tecer considerações sobre a sua manutenção na reforma política iniciada na Câmara dos Deputados em 2015, abordando, com base nas doutrinas brasileira

¹ Artigo recebido em 5 de julho de 2015 e aprovado para publicação em 18 de agosto de 2015.

² Mestrando em Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito, com ênfase em Estado e Sociedade, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Advogado.

e estrangeira, os principais aspectos relacionados ao tema, como as discussões legislativas, o contexto histórico-político do seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro, assim como questões sobre o voto constituir simultaneamente direito, dever e obrigação jurídica. Conclui-se que a sociedade brasileira convive com o voto obrigatório incorporado à sua vocação eleitoral, o que não torna o sistema eleitoral pátrio menos democrático que o de outros países que optam pelo voto facultativo.

Palavras-chave: Sufrágio. Voto Obrigatório. Reforma Política. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The article discusses legal issues about compulsory voting constitutionalized in 1988, aiming to make considerations about their maintaining in political reform initiated in the Chamber of Deputies in 2015, addressing, based on Brazilian and foreign doctrine, the main aspects related to the topic, as legislative discussions, the historical-political context of its entry into the Brazilian legal system, as well as questions about the vote be right, duty and legal obligations. Can be concluded that Brazilian society lives with compulsory voting incorporated into its electoral vocation, which does not make the least democratic national electoral system that other countries who choose the optional vote.

Keywords: Suffrage. Compulsory Vote. Political Reform. Chamber of Deputies.

1 Introdução

O voto obrigatório é um tema antigo: ingressou na vida política brasileira com o Código Eleitoral de 1932, sendo constitucionalizado na

Carta de 1934³, aparecendo também nas constituições de 1946⁴, 1967⁵ e 1988⁶ e residindo sua polêmica na dicotomia voto obrigatório vs. voto facultativo. É, ainda, um tema atual, considerando-se as discussões políticas, acadêmicas e, sobretudo, a agenda legislativa.

Tendo em vista a votação em primeiro turno, pela Câmara dos Deputados, da chamada Reforma Política, a questão da desconstitucionalização ou mesmo a abolição da obrigatoriedade do exercício do sufrágio pelo voto ocupou os debates parlamentares, destacando-se, pois, a atualidade e a relevância do tema. Seria o voto obrigatório uma orientação antidemocrática do sistema eleitoral brasileiro?

No presente artigo, busca-se tecer considerações sobre a manutenção do voto obrigatório no contexto da reforma política votada na Câmara dos Deputados em junho de 2015, abordando, com base nas doutrinas brasileira e estrangeira, os principais aspectos relacionados ao tema, como as discussões legislativas e o contexto histórico-político do seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro na década de 1930, assim como questões sobre o voto constituir simultaneamente direito, dever e obrigação jurídica.

³ Art. 109. O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

⁴ Art. 133. O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

⁵ Art. 142. § 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei. [Os termos deste dispositivo da Constituição de 1967 foi reproduzido no art. 147, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.]

⁶ Art. 14. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II – facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

2 A rejeição ao fim da obrigatoriedade do voto na reforma política

Em sessão legislativa extraordinária da Câmara dos Deputados do dia 10 de junho de 2015, o Plenário rejeitou, por 311 votos contra 134, o voto facultativo, mantendo, assim, a obrigatoriedade prevista no art. 14 da Constituição de 1988. Na ocasião da referida sessão, o líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), deputado Leonardo Picciani (RJ), afirmou, na defesa do fim da obrigatoriedade, que mais valeria um pleito com eleitores que se mobilizassem e criassem afinidade com um partido, uma proposta ou um candidato, do que uma “massa” que iria às urnas obrigada, sem ter formado opinião sobre as propostas e os candidatos. Em sentido oposto, o líder do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), deputado Chico Alencar (RJ), afirmando ser engano pensar que a facultatividade acabaria com os currais eleitorais e as compras de voto, defendeu a manutenção do sistema, nesse ponto, deixando-o como está, porque a experiência de países que adotaram o voto facultativo mostra que há prevalência do poder econômico.⁷

Ademais, também em meio aos analistas políticos há polêmica e divergência sobre o tema. Paulo Baía, sociológico e cientista político, entende que o modelo do voto facultativo favorece as campanhas eleitorais, pois quanto menor o cenário eleitoral, maior a possibilidade de eleição, podendo haver mesmo um incentivo por parte dos políticos para a não participação do povo nas eleições, a fim de que os já eleitos permaneçam no poder. Já Dora Kramer, jornalista especializada na área política, apesar de ser pessoalmente favorável ao voto facultativo, se diz cética quanto a uma mudança no tema, enxergando que essa questão não entra no rol dos interesses da classe política, porque, com o voto obrigatório, o esforço para fazer as pessoas comparecerem à urna é muito menor.⁸

O tema ganhou força no contexto da chamada reforma política durante os primeiros meses da gestão do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) como presidente da Câmara dos Deputados, o qual instituiu,

⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489935-CAMARA-REJEITA-VOTO-FACULTATIVO-E-MANTEM OBRIGATORIEDADE-ATUAL.html>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

⁸ OAB/RJ, 2013, p. 27-28.

em 4 de fevereiro de 2015, comissão especial para, originalmente, proferir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013 do deputado Cândido Vaccarezza e outros, que buscava alterar os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição de 1988, a fim de tornar o voto facultativo; modificar o sistema eleitoral e de coligações; dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais; estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral; determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo; regular as competências da Justiça Eleitoral; e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.

Convém mencionar que a PEC nº 352/2013 foi fruto de um grupo de trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema, criado em 9 de julho de 2013 pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), no contexto das manifestações populares ocorridas em todo o Brasil em junho daquele ano. Na referida proposição legislativa, foi defendida a alteração constitucional para o fim da obrigatoriedade do voto, inserindo disposição no art. 14 para expressamente prever a sua facultatividade.⁹

Em razão da amplitude temática da PEC nº 352/2013, foram apensadas outras 154 PECs. Entretanto, a PEC nº 182/2007¹⁰ assumiu precedência no trâmite do processo legislativo, por ser uma proposição proveniente do Senado Federal, o que, nos termos do Regimento Interno da Casa (art. 143, inc. II, alínea *a*), é causa de precedência na tramitação em conjunto. Só na Câmara dos Deputados tramitaram apensadas

⁹ Eis a proposta de redação: “Art. 14. § 1º O alistamento eleitoral é obrigatório para os maiores de dezoito anos, e facultativo para: I – os analfabetos; II – os maiores de setenta anos; III – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 1º-A. *O voto é facultativo.*” – grifo nosso.

¹⁰ A PEC nº 182/2007 teve início em proposição do Senador Marco Maciel (DEM/PE) em outubro de 2007, visando alterar os arts. 17, 46 e 55 da Constituição para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliassem dos partidos pelos quais fossem eleitos, pelo que ficou conhecida como *PEC da Fidelidade Partidária*.

16 propostas de emenda à Constituição tratando especificamente da supressão da obrigatoriedade do voto.¹¹

O deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), relator da comissão especial, consignou que, após debates, a proposta de abolição do voto obrigatório não foi acolhida pela comissão, em que pese a PEC nº 352/2013, elaborada pelo grupo de trabalho de 2013, pois o exercício do voto constitui um direito-dever do cidadão e, do ponto de vista prático, tendo em vista as leves sanções previstas na legislação eleitoral para o eleitor inadimplente, dever-se-ia reconhecer a quase facultatividade do voto.

Ocorre que o relatório da comissão especial sequer foi posto em votação, sendo a matéria levada direto ao Plenário da Casa Legislativa pelo seu presidente, Eduardo Cunha, ocasião em que foi apresentado um substitutivo em Plenário pelo deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) que previu 12 temas,¹² entre os quais um objetivando o voto facultativo; mas a nova redação do texto constitucional apenas passaria a prever casos de obrigatoriedade e facultatividade do alistamento eleitoral, nada dispondo sobre o voto, isto é, em vez de positivar a sua facultatividade – afinal, esta era a intenção do legislador –, a proposta foi a da desconstitucionalização da obrigatoriedade do voto com a supressão de parte da redação do atual dispositivo constitucional:

Voto facultativo

Art. 8º. O § 1º do artigo 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. [...]

§ 1º O alistamento eleitoral é:

I – obrigatório para os maiores de dezoito anos;

II – facultativo para:

a) os analfabetos;

¹¹ PECs nº 190/1994, 191/1994, 43/1995, 211/1995, 291/1995, 70/1999, 79/1999, 115/2003, 430/2005, 578/2006, 159/2012, 322/2013, 328/2013, 334/2013, 356/2013 e 444/2014.

¹² Foram temas veiculados no substitutivo: sistema eleitoral, financiamento de campanha, fim da reeleição, coincidência das eleições, cláusula de desempenho, fidelidade partidária, posse do presidente da República, voto facultativo, suplência, limite mínimo de idade, iniciativa popular e federação partidária, sendo votado em Plenário cada um desses temas separadamente.

- b) os maiores de setenta anos;
- c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos”¹³

Não obstante, conforme já mencionado, o Plenário da Câmara dos Deputados, na noite de 10 de junho de 2015, em votação específica sobre esse dispositivo, rejeitou a proposta de voto facultativo por maioria de 311 votos, contra 134 favoráveis ao fim do voto obrigatório e 3 abstenções.

A partir dessa contextualização temática, feita com o propósito de localizar a questão do voto obrigatório e destacando a sua atualidade na pretensa reforma política empreendida pela Câmara dos Deputados na sessão legislativa de 2015, serão tecidas a seguir algumas considerações sobre a obrigatoriedade do exercício do sufrágio.

3 O contexto em que o tema ingressou no ordenamento jurídico brasileiro

O histórico eleitoral brasileiro, sobretudo durante a Primeira República (ou República Velha), é cercado por numerosas fraudes, falsificações e golpes (*bico de pena*, *degola*, etc.), bem como pela prática e força da política dos coronéis, com elo posterior na política dos governadores. Já observava Oliveira Vianna¹⁴ como o povo-massa, a “gente miúda”, a plebe era incorporada aos clãs eleitorais locais, não por simpatia, mas como recurso de defesa, proteção contra prisões injustificadas e outras violências da polícia partidarizada. Vigorava o coronelismo que tinha reflexos na legislação eleitoral, conforme destaca Victor Nunes Leal:

Esse quadro nos revela que o “coronelismo” tem sido, no Brasil, inseparável do regime representativo em base ampla. Sua influência não deixava de se refletir nos próprios defeitos da legislação eleitoral, que só atingiu um grau de satisfatório

¹³ Substitutivo à PEC nº 182/2007, apresentado pelo Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) em 26.5.2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1339806&filename=SBT+1+%3D%3E+PEC+182/2007. Acesso em: 26 jun. 2015.

¹⁴ VIANNA, 1987, p. 225.

aperfeiçoamento depois de uma convulsão política mais profunda, como foi a Revolução de 1930.¹⁵

Foi para romper com essas práticas eleitorais fraudulentas, vigentes durante a Primeira República, período no qual eram editadas regras *ad hoc* para os latifundiários e oligarcas rurais manterem-se no poder, que os revolucionários de 1930 buscaram a moralização das eleições, a fim de eliminar a coação dos eleitores, os currais eleitorais e o coronelismo, com a desruralização, gerando o início do populismo com a manipulação das massas urbanas.

Como nota Almeida Neto¹⁶, é “a busca da verdade sufragada nas urnas o principal objetivo perseguido com a criação da Justiça Eleitoral”; por conseguinte, outras medidas também foram adotadas com o Código Eleitoral de 1932, como o alistamento eleitoral a fim de corrigir a duplicidade de votos, as regras para mesa de votação, a presença de um juiz eleitoral integrante do Poder Judiciário acompanhando as eleições e proclamando os resultados, a competência da Justiça Eleitoral para regulamentação e organização das eleições, a previsão do voto feminino, o voto secreto para dar fim à manipulação dos votos abertos, bem como a proporcionalidade para permitir a expressão da vontade das maiorias e também das minorias. Nesta perspectiva, Barbosa Lima Sobrinho destaca que “entre os princípios do Código Eleitoral de 1932 está o da universalidade do sufrágio, considerado o voto como direito e como dever cívico”.¹⁷

Vê-se, portanto, o voto como um dever cívico. Importa, pois, analisar essa obrigatoriedade sob o ponto de vista jurídico, considerando-se o contexto do seu surgimento na história eleitoral brasileira; por isso, reforça-se: o voto obrigatório ingressou no sistema jurídico brasileiro como um dos remédios para buscar a verdade eleitoral e minimizar os vícios político-eleitorais de fraudes, golpes e coações.¹⁸

¹⁵ LEAL, 2012, p. 228-229.

¹⁶ ALMEIDA NETO, 2014, p. 37.

¹⁷ SOBRINHO, 2012, p. 28.

¹⁸ Uma análise dogmática sobre o voto obrigatório é feita com profundidade em um estudo francês de William Benessiano, sob a perspectiva da obrigatoriedade como um remédio à abstenção eleitoral, em que o autor analisa três questões sobre um possível voto obrigatório na França: 1) legitimidade; 2) oportunidade; 3) eficácia. Cf. BENESSIANO, 2005, p. 73-115.

4 Voto: direito ou liberdade? Direito ou dever? Obrigação jurídica ou social?

Marshall Barberán¹⁹, em estudo sobre o direito e a obrigação de votar, destaca inicialmente, com base em Robert Alexy, que não há direito sem um dever correlativo. A partir dessa concepção, traz cenários hipotéticos sobre o entendimento dogmático do exercício do sufrágio, de modo que, se o *voto for só um direito*, os cidadãos, na relação com o Estado, podem obrigar este a fazer todo o necessário para permitir a eles votar. Porém, se o *voto for só uma liberdade*, o Estado já não estará forçado a realizar eleições, não terá a obrigação de criar mecanismos para inscrever candidatos e adotar todas as providências a fim de que os cidadãos possam votar. Se, entretanto, o *voto for um direito e uma liberdade*, o Estado estará sempre obrigado a realizar as prestações eleitorais e os cidadãos poderão ou não participar do sufrágio, segundo sua vontade, não tendo eles deveres. Já na concepção do *voto como um direito e uma obrigação*, o Estado está obrigado a realizar prestações e abstenções eleitorais; e o cidadão, do mesmo modo, obrigado a participar das eleições. Dessa forma, tanto Estado quanto cidadão ficam obrigados.

Nessa compreensão de conceitos, o sufrágio é um direito, pois obriga o Estado a adotar as prestações necessárias para garantir as eleições e a participação dos cidadãos, variando, tão somente, se lhe seria acrescida uma liberdade ou uma obrigação por parte dos cidadãos.

O constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva destaca o sufrágio como direito público subjetivo que é materializado pelo voto, sendo este um ato político e jurídico que também se configura como direito público subjetivo.²⁰ No mesmo entendimento observa Monica Herman Salem Caggiano:

[...] o sufrágio configura o momento de participação política de maior relevância para os integrantes de uma comunidade politicamente organizada, traduzindo, por isso, um direito – um direito público subjetivo – que somente vem a integralizar

¹⁹ MARSHALL BARBERÁN, 2009, p. 77-91.

²⁰ SILVA, 2012, p. 358.

o *status civitatis* com a efetiva possibilidade de interveniência no polo do exercício do poder político [...].²¹

Além disso, por ser o voto o exercício do sufrágio e a expressão da soberania popular, possui ele uma função social, justificando-se, segundo Dallari²², a sua imposição como um dever. Na mesma linha de entendimento, Darcy Azambuja defende o dever do voto:

Ao mesmo tempo, porém, sendo necessário que haja governantes designados pelo voto dos cidadãos, como é da essência do regime representativo, o indivíduo tem o dever de manifestar sua vontade pelo voto; é uma função natural e indispensável à organização do Estado.²³

Convém destacar que “dever cívico” e “função social” são expressões para designar um dever social, político, ou mesmo ético e moral de participação ativa nas eleições, sendo, pois, como destaca José Afonso da Silva, um dever “sociopolítico do voto” que independe da obrigatoriedade jurídica, estando presente tal dever também na facultatividade, que apenas exclui sanção de cunho jurídico para os cidadãos que optam por não votar.²⁴ Naturalmente, a positivação da obrigatoriedade do voto reforça o dever cívico, social e político, conforme salienta Pablo Marshall Barberán:

[...] ao observar que o sufrágio é uma obrigação para os cidadãos, a Constituição cumpre a função de pôr em relevo o conteúdo ético da qualidade de cidadão, como forma de vinculação do indivíduo com a comunidade política na qual está inserido.²⁵

Deve-se ter o cuidado e a atenção de distinguir e conciliar a obrigatoriedade do voto com a sua liberdade. A obrigatoriedade formal, jurídica, é de comparecimento e emissão de voto, independentemente se este será válido ou não (nulo/branco) e se serão atribuídos valor e eficácia para a operação eleitoral, perfeitamente conciliável com a liberdade de voto, que se caracteriza na manifestação material da

²¹ CAGGIANO, 2012, p. 32-43.

²² DALLARI, 2013, p. 184.

²³ AZAMBUJA, 2008, p. 366.

²⁴ SILVA, 2012, p. 359.

²⁵ MARSHALL BARBERÁN, 2009, p. 86.

vontade do eleitor, de sua tomada de posição positiva no momento da votação e de sua escolha política. Assim, pode-se cumprir o dever jurídico (comparecimento) sem observância do dever sociopolítico (tomada de posição com emissão de voto válido). Desse modo, a obrigatoriedade do voto não constrange nem coage o conteúdo da manifestação/escolha política do eleitor.²⁶

Alguns alegam que esse sistema é disfuncional, pois obriga o eleitor a comparecer à urna para votar branco ou nulo. Pelos esclarecimentos mencionados, verifica-se que esse argumento confunde dever jurídico com dever sócio-político, uma vez que a obrigatoriedade do voto não alcança o seu conteúdo, sendo este de livre escolha política do cidadão eleitor. Ainda assim, o voto branco ou nulo, em vez de configurar uma inutilidade, confirma que “o eleitor brasileiro incorporou o seu papel de *jogador com veto* no mundo democrático, manifestando pelas urnas as suas preferências políticas”.²⁷

Ademais, é aparentemente válido o argumento segundo o qual mais vale um eleitor que comparece às urnas de forma esclarecida quanto às propostas do seu candidato e partido do que “uma massa” que se dirige às urnas obrigada e “sem opinião formada”; porém, é equivocado considerar que o eleitor não tem discernimento para fazer sua escolha, além do que reflexividade e avaliação política não podem ser exigíveis de todo eleitor, sendo o bastante que ele – cidadão-eleitor – deposite sua confiança em quem escolher, e disso já dizia há muito Darcy Azambuja:

[...] não seria razoável considerar o sufrágio como a decisão peremptória e refletida do indivíduo ante todos os problemas políticos, econômicos, jurídicos e sociais, e até filosóficos, que o governo do Estado moderno enfrenta. Exigir tal capacidade em cada eleitor seria tornar o sufrágio impossível para a quase totalidade dos cidadãos. Porque, pondo de parte a cultura e a experiência excepcionais que essa capacidade eleitoral suporia, a verdade é que a maioria dos indivíduos não pode dedicar-se ao estudo dos problemas de governo para ter sobre a solução deles um juízo firmado. O que é razoável, sim, é considerar que o eleitor tem bastante discernimento para escolher pessoas que, por seus conhecimentos e idoneidade,

²⁶ SILVA, 2012 p. 360.

²⁷ CAGGIANO, 2013, p. 32-43.

sejam capazes de bem governar, e o seu voto é uma expressão da confiança que nelas deposita. Nesse sentido, foi com razão que Hauriou disse que a representação é a organização da confiança do eleitorado nos indivíduos eleitos.²⁸

Com efeito, os favoráveis ao voto facultativo também consideram antidemocrático obrigar o exercício de um direito político pelo cidadão com a possibilidade de aplicação de sanção jurídica pela inobservância do comando legal de comparecer à seção eleitoral. Contudo, essa posição repousa em uma concepção monoliticamente liberal quanto ao significado da relação entre o indivíduo e o Estado, segundo Marshall Barberán²⁹, pois por trás disso está o entendimento de que os indivíduos votam porque isso lhes permite influir na construção das regras que limitarão sua liberdade e, nesses termos, o sufrágio seria um direito que visaria exclusivamente ao benefício dos indivíduos, como uma vantagem, de forma que o exercício do direito de voto deveria ser voluntário e os indivíduos decidiriam se participariam ou não da eleição, sendo esta formada por um rol de eleitores racionais.³⁰

O professor chileno considera, nesse diapasão, que todo o povo participando da eleição é a forma que cada cidadão tem de ser igual aos demais cidadãos, pois quando não é a maioria que decide, parece ser a opinião de alguns mais valiosa que a de outros e, por conseguinte, todos não seriam iguais em termos políticos. Da mesma maneira, a igualdade política se vê afetada quando os cidadãos não votam em razão de um terceiro os impedir de fazê-lo, ou porque o próprio cidadão está desinteressado e, não votando, sua vontade não conta para conformar a vontade coletiva das decisões públicas. Por isso, a obrigatoriedade do voto salvaguarda o sistema de legitimação das autoridades estatais que considera a opinião igual de cada um dos cidadãos.³¹

No que se refere à sanção jurídica correspondente ao inadimplemento da obrigação legal de comparecimento à seção eleitoral para emissão do voto no dia da eleição convocada, na prática,

²⁸ AZAMBUJA, 2008, p. 363.

²⁹ MARSHALL BARBERÁN, 2009, p. 89.

³⁰ Marshall Barberán entende que com isso extrapolam-se as ferramentas do comportamento econômico ao comportamento político e transforma-se o eleitor em um "consumidor de políticas públicas" (2009, p. 89).

³¹ MARSHALL BARBERÁN, 2009, p. 90.

ela não se mostra suficientemente capaz de exercer uma coação, daí se dizer que a facultatividade do voto já existe:

Merece reparo a insistência em atribuir o baixo índice de abstenção à obrigatoriedade do voto entre nós, consoante previsto no § 1º, do art. 14, CF. A verdade é que a justificativa – quanto à ausência na votação – importa num procedimento extremamente simples e as multas são irrisórias – isto quando não há anistia quanto às sanções eleitorais – o que, na prática do cotidiano, conforma o nosso voto como facultativo.³²

O mesmo entende Enrique Ricardo Lewandowski:

Quanto ao voto facultativo, penso que ele já existe no Brasil, pois o eleitor pode justificar com facilidade a sua ausência do pleito ou pagar uma multa irrisória se não o fizer ou, até, deixar de pagá-la caso o faltoso comprove não ter recursos.³³

Deve-se ter em vista que a sociedade brasileira convive com a obrigatoriedade do voto – dever jurídico formal – desde a década de 1930, confirmando uma vocação eleitoral e demonstrando a força do voto e a importância que a maioria absoluta dos cidadãos lhe atribui ao comparecer em um domingo às seções eleitorais, enfrentando filas, abrindo mão de algumas horas de lazer ou mesmo de viagem. Pode-se afirmar, nesse sentido, que “o exercício do voto incorporou-se à cultura brasileira, independentemente do papel, da função ou da importância que lhe tenha sido conferida pela abundante legislação com que foi contemplado”, segundo analisa Caggiano.³⁴

Viu-se, uma vez mais, o Congresso Nacional rejeitar o fim do voto obrigatório; nessa ocasião, por votação em Plenário de um ponto da proposta de Reforma Política em discussão na Câmara dos Deputados durante a sessão legislativa de 2015, mantendo-se a orientação do constituinte originário de 1988. Cabe destacar que o ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral e atual presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, em considerações acadêmicas

³² CAGGIANO, 2013, p. 32-43.

³³ LEWANDOWSKI, 2013, p. 423.

³⁴ CAGGIANO, 2013, p. 32.

sobre o assunto, já havia manifestado possíveis efeitos negativos que a instituição do voto facultativo poderia acarretar:

[...] creio, de resto, que o voto facultativo, no atual estágio de nosso desenvolvimento político, favoreceria as elites, enfraqueceria as instituições republicanas e estimularia o desinteresse do povo pelos assuntos coletivos.³⁵

5 Para além do voto obrigatório

A reforma política é muito maior que a discussão sobre a obrigatoriedade ou a facultatividade do voto. Envolve outros temas, também cercados por muitas polêmicas, bastando verificar que só na Câmara dos Deputados existia mais de uma centena e meia de propostas de alteração da Constituição de 1988 sobre os mais diversos pontos envolvendo questão político-eleitoral.

Apesar de mantido o voto obrigatório, ele já não esgota nem contenta a cidadania, havendo uma exigência por novas formas de participação política. Sob esse ângulo, Caggiano³⁶ compreende que, no mundo do século XXI, “o voto – ou a participação do cidadão na produção final da decisão política por via eleitoral – deixou de representar o ponto de maior respaldo da democracia”, alterando-se a noção de boa governança e de boa representação política, e essa nova interface entre o poder e a sociedade passa necessariamente pela reinvenção dos partidos políticos:

Considerando que o veredicto das urnas não mais desponta como único fator de legitimação do poder, cabe ao partido do século XXI demonstrar sua aptidão de manter a função de agente que concorre para a formação da vontade política, adaptando-se às imposições de uma sociedade que prestigia e persegue o aprimoramento democrático, uma tarefa extremamente exigente.³⁷

Espera-se que a(s) reforma(s) política(s) avance(m) nesse aprimoramento democrático, cujo cerne não está – conforme os deputados federais confirmaram neste ponto em particular – na

³⁵ LEWANDOWSKI, 2013, p. 423.

³⁶ CAGGIANO, 2011, p. 568

³⁷ Ibidem, p. 571.

obrigatoriedade ou na facultatividade do voto, mas, sobretudo, na complexidade da dinâmica partidária e de suas variáveis, bem como, igualmente, nas campanhas eleitorais.

6 Conclusão

O voto obrigatório foi incorporado ao ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro a partir do Código Eleitoral de 1932, ganhando assento constitucional nas cartas de 1934, 1946, 1967 e 1988. Apesar da polêmica sobre esse tema ser antiga, também é atual, pois, nas discussões e na votação sobre a reforma política em 2015, o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou, por 311 votos contra 134, o fim da obrigatoriedade, encerrando a discussão e a tramitação de 16 PECs que tratavam do tema na referida Casa Legislativa desde 1994.

Cabe recordar que o voto obrigatório ingressou na história eleitoral brasileira como um dever cívico a partir da luta dos revolucionários de 1930 por moralização das eleições, adotando-se várias medidas para buscar a verdade eleitoral e minimizar os vícios políticos de fraudes, golpes e coações de eleitores.

Configura-se o voto como direito público subjetivo, integralizando o *status civitatis* dos brasileiros pela possibilidade de interferência e decisão sobre o poder político e sua representação. Como exercício do sufrágio e expressão da soberania popular, possui o voto uma função social, exurgindo disso um dever social e político. Contudo, tal dever não se confunde com a obrigatoriedade jurídica, estando presente o dever social e político mesmo no voto facultativo.

O voto obrigatório não constrange nem coage o conteúdo material da manifestação do eleitor, havendo uma distinção necessária e conciliadora entre obrigatoriedade jurídica formal, que impõe o dever de comparecimento à seção eleitoral, com a liberdade de voto, que é a manifestação livre da vontade do eleitor, sua tomada de posição política.

Assim, a sociedade brasileira convive com a obrigatoriedade do voto como dever jurídico formal desde a década de 1930, confirmando

uma vocação eleitoral e demonstrando a força e a importância que são atribuídas às eleições pelos cidadãos brasileiros. Isso não faz do Brasil mais ou menos democrático que outros países onde vigoram sistemas eleitorais com a facultatividade do voto, pois a realidade brasileira deve ser analisada segundo a sua própria história e seu atual estágio de desenvolvimento político e institucional.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BENESSIANO, William. Le vote obligatoire. In: *Revue Française de Droit Constitutionnel*, [Paris]: Presses Universitaires de France, n. 61, p. 73-115, 2005.

CAGGIANO, Monica Herman. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (Coords.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

_____. Sufrágio. Alistamento eleitoral. A força do voto. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (Orgs.). *Direito eleitoral e processo eleitoral: temas fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a reforma política em discussão no Congresso Nacional. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARSHALL BARBERÁN, Pablo. El derecho y la obligación de votar. In: *Revista de Derecho*, v. XXII, n. 1, p. 77-91, jul. 2009.

PIOVESAN, Eduardo; SOUZA, Murilo. Câmara rejeita voto facultativo e mantém obrigatoriedade atual. *Câmara Notícias*. Brasília, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489935-CAMARA-REJEITA-VOTO-FACULTATIVO-E-MANTEM-OBRIGATORIEDADE-ATUAL.html>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

OAB/RJ. Voto: direito ou dever de escolha? In: *Tribuna do advogado*, Rio de Janeiro, ano XLII, n. 530, p. 27 e 28, set. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOBRINHO, Barbosa Lima. O direito eleitoral e a Constituição de 1946. In: *Coleção Constituições Brasileiras*. v. 5. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. v. 1. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói: EDUFF, 1987.