



PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2012, do Senador Ricardo Ferraço e outros Senadores, que *altera o § 1º do art. 14 da Constituição Federal para estabelecer o voto facultativo.*

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2012, que tem como primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço. A proposição altera o § 1º do art. 14 da Constituição Federal, para tornar facultativo o exercício do voto.

A PEC é vazada em dois artigos. O primeiro promove a mencionada alteração no § 1º do art. 14 da Carta Magna, dando-lhe a seguinte redação: “o alistamento eleitoral é obrigatório para os maiores de dezoito anos e o voto é facultativo para todos, a partir dos dezesseis anos.” Já o segundo artigo da PEC estabelece que tais modificações entrarão em vigor na data de publicação da nova Emenda Constitucional.

Na justificação, é assinalado que: (i) o eleitorado costuma reagir à obrigatoriedade do voto com uma crescente tendência ao absenteísmo e com o aumento dos votos em branco e nulos; (ii) as sanções pelo descumprimento do dever de votar só são eficazes para quem tem o pretende ter relações com Poder Público; (iii) a regra do voto obrigatório ignora que deixar de comparecer às urnas também representa um posicionamento político legítimo; (iv) o voto compulsório não integra a essência da democracia, tampouco colabora com o avanço da consciência livre, facilitando, ao revés, a irresponsabilidade, a irreflexão, o clientelismo e o oportunismo no processo



eleitoral; (v) países com democracias mais consolidadas adotam o voto facultativo.

Não houve apresentação de emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre a proposição em exame.

Antes de tudo, cumpre registrar que a PEC nº 55, de 2012, atende às exigências constitucionais para a tramitação de propostas de alteração da Carta Magna. Com efeito, foi ela subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal, não trata de matéria que tenha sido rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa e seu exame não ocorre na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, I, § 1º e 5º, da Constituição Federal).

Quanto à constitucionalidade material, não vislumbramos ofensa ao art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que enumera as cláusulas pétreas, entre as quais a do “voto direto, secreto, universal e periódico”. Tornar o voto facultativo não alterará em nada essas outras características que ele deve ostentar.

Quanto ao mérito cabe observar que a atual Constituição brasileira manteve a tradição do voto obrigatório iniciada com o Código Eleitoral de 1932. Os debates sobre o voto facultativo durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte foram intensos, prevalecendo, no entanto, a visão paternalista que implica o Estado tutelar o cidadão ao impor-lhe a obrigação de escolher os seus representantes, em que pese a nossa Carta Política consagrar a soberania e a supremacia do Povo sobre o Estado.

Aqueles que perfilham a obrigatoriedade do voto entendem, basicamente, que a medida conduz ao elevado comparecimento de eleitores às seções eleitorais por ocasião das eleições, evitando assim que venha a ser alegada a ilegitimidade dos eleitos quando a maioria dos eleitores deixar de participar da votação.



Tal argumento não se mostra muito consistente quando constatamos que os países influentes no panorama mundial que praticam a democracia representativa, e que servem de modelo para os demais, não têm suas eleições contestadas em razão do número de eleitores que foram às urnas.

Entendemos que a qualidade de uma democracia não se deve, unicamente, à participação quantitativa nas eleições, ainda mais se esta for obtida mediante constrangimento legal. O fato de o eleitor comparecer a uma seção eleitoral não significa que ele está interessado nas propostas dos candidatos e dos partidos políticos. Um número significativo de eleitores vota em branco ou anula seu voto deliberadamente, como protesto. Assim, o sistema político termina por ser levado ao descrédito pela constatação da existência de um número elevado de votos brancos e nulos, para não se mencionar o absenteísmo que cresce a cada eleição pela desmotivação do eleitor.

É temerário concluir que uma postura de parte do eleitorado de não comparecer às urnas signifique necessariamente falta de comprometimento cívico. O não-exercício do direito de voto é revelador, em muitos casos, do inconformismo do eleitor com a política que se pratica no país ou com as opções de candidaturas que lhe são apresentadas. E essa não deixa de ser uma forma legítima de manifestar opiniões políticas. Com a manutenção da obrigatoriedade do voto, o eleitor encontra outras formas de expressar esse descontentamento, votando nulo ou em branco.

E mesmo a perspectiva de punição não é capaz de evitar elevados índices de abstenção, que tendem a alcançar vinte por cento do eleitorado. É bem verdade que parte desse percentual se deve à desatualização dos cadastros da Justiça Eleitoral. De qualquer modo, não acreditamos que a participação consciente dos cidadãos no processo eleitoral possa ser garantida pelo mero recurso à via impositiva, tampouco que o absenteísmo signifique necessariamente uma falta de comprometimento cívico. A recusa em participar do processo eleitoral, tanto quanto o voto nulo, é uma maneira de se posicionar politicamente.

A regra da obrigatoriedade do voto se baseia, portanto, na visão de que o Estado deve tutelar o eleitor e ensinar-lhe o valor e a importância do voto, mesmo que para tanto tenha de recorrer a mecanismos coercitivos contra aqueles que se recusarem a exercer aquilo que é considerado um direito seu. Ora, parece muito difícil conciliar a noção de direito com a imposição de seu



exercício. Se o cidadão não é livre para optar entre votar ou não, ele não tem em verdade um direito, mas sim um dever.

Em contraponto, os que propugnam pelo voto facultativo indicam ser ele condizente com a liberdade política e com a melhoria da qualidade do voto pela participação de eleitores conscientes e motivados, sendo adotado por todos os países de tradição democrática.

A abstenção nas últimas três eleições nacionais tem ficado em torno de dezoito por cento, todavia, nessas mesmas eleições, em média, cerca de seis por cento dos votos foram nulos e três por cento, brancos, resultado esse que não é significativamente diferente para as três últimas eleições municipais.

Nos Estados Unidos da América, nas últimas décadas, o índice de comparecimento eleitoral variou entre 51,4% e 62,3% para as eleições presidenciais. A participação é menor nas eleições legislativas, ficando, no caso da Câmara de Deputados, em torno de cinco por cento abaixo dos índices das eleições presidenciais, quando realizadas concomitantemente (dados fornecidos pelo *Bipartisan Policy Center*). Já na Alemanha, o percentual de participação do eleitorado nos pleitos para o Parlamento tem variado, nas últimas eleições, entre setenta e oitenta por cento (dados fornecidos pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*). Conquanto os últimos dados eleitorais em alguns países onde o voto é facultativo indiquem um comparecimento menor às urnas, a baixa participação não é um fenômeno inevitável. A Alemanha, que adota o voto facultativo, ostenta índices não muito diferentes dos do Brasil, onde o voto é obrigatório.

Na França, o comparecimento às urnas cresceu quando os partidos de centro e de esquerda se sentiram ameaçadas com o espectro do crescimento dos partidos da direita.

Ao referir-se à obrigatoriedade de votar como um exercício de cidadania para o eleitor, os defensores do voto obrigatório acreditam que todo eleitor tenha critérios elevados ao fazer a sua escolha eleitoral, dentre os partidos e candidatos em disputa, contribuindo para o aperfeiçoamento da sociedade. Não compreendem a recusa do eleitor em participar do jogo eleitoral como uma demonstração válida e, às vezes eloqüente, de visão política. Cabem aos partidos políticos a conquista dos eleitores. Se suas propostas forem sedutoras, os eleitores comparecerão às urnas. Alega-se também que o atual estágio político brasileiro ainda não é propício ao voto



facultativo, pois não temos uma sociedade com maturidade política suficiente para praticar a democracia como o fazem os países politicamente mais avançados. Alega-se que o eleitor brasileiro ainda se encontra em estágio político inferior para o pleno exercício da democracia, havendo necessidade de um guia superior, no caso o Estado, acompanhe-o, ensinando-o como exercitá-la.

Ora, se a consciência política de um povo não é bem evoluída em razão do subdesenvolvimento econômico e de seus reflexos nos níveis educacionais, não é tornando o voto obrigatório que se obterá a transformação da sociedade. Se assim fosse, o Brasil e a maioria dos países da América Latina que adotam a compulsoriedade do voto há muitas décadas estariam com seus problemas sociais resolvidos. De modo geral, podemos afirmar que os regimes autoritários gostam do voto obrigatório porque assim o controle do Estado sobre a sociedade é mais forte.

A idéia aqui é que a obrigação legal de votar vá, paulatinamente, ensinando a importância do processo democrático ao eleitor. A primeira premissa desse argumento é a ignorância política do cidadão; a segunda é a necessidade de a lei proteger esse cidadão de sua própria ignorância, impondo-lhe sua educação. Transparece aqui uma concepção de democracia paternalista, que precisa impor a participação ao cidadão. É claro que participação imposta não merece o nome de participação.

Não é possível saber que corrente política ou grupos sociais sairiam ganhando com o voto facultativo, haja vista a motivação de cada eleitor e a especificidade de cada eleição. Não se consegue enxergar, com segurança, quem deixaria de votar em caso de não haver a obrigatoriedade do voto. A eleição majoritária que venha a ter um grande favorito nas pesquisas eleitorais poderia desestimular o comparecimento tanto de eleitores simpatizantes desse candidato quanto do eleitor que o rejeite, em razão da percepção da inutilidade de seu voto para decidir a eleição. Candidatos populistas podem conquistar eleitores pobres com suas promessas, fazendo com que compareçam massivamente às urnas, desestimulando, de outro lado, o comparecimento às seções eleitorais de quem não tenha partido ou candidato que possa ser alternativa a tais candidatos.

Há também que se observar que o eleitorado brasileiro concentra-se nos grandes aglomerados urbanos onde o eleitor tem maior independência em relação aos políticos, tornando difícil o clientelismo político e suas consequências como a coerção eleitoral e a perseguição política.



No que diz respeito à qualidade do voto dado espontaneamente, não há dúvidas quanto a sua vantagem para a definição da verdade eleitoral. Adotando-se o voto facultativo é admissível que em algumas áreas de extrema pobreza possa continuar a ocorrer o chamado “voto de cabresto” em que o chefe político da região tem um certo controle sobre o eleitorado, conduzindo-o às urnas, mas, por outro lado, deve reduzir-se a níveis ínfimos a quantidade de votos nulos ou brancos, denotando um corpo eleitoral motivado pela proposta apresentada pelos partidos ou candidatos.

A representação política, em sistema político aberto onde há liberdade de opinião, não pode ser diferenciada do eleitorado, pois é o eleitor que faz a escolha eleitoral e deve assumir, como adulto, a responsabilidade pelos seus atos. A obrigatoriedade ou não do voto não influirá na qualidade da representação política se os eleitores não tiverem nível educacional que lhes permita ter ocupação profissional que lhes permita ter independência em relação ao poder político.

A utilização do voto facultativo significa a plena aplicação do direito ou liberdade de expressão. O voto facultativo caracteriza-se mais como um direito subjetivo do cidadão que um dever cívico e, para ser pleno, esse direito deve compreender tanto a possibilidade de se votar como a consciência determina, quanto a liberdade de abster-se de votar sem sofrer qualquer sanção do Estado.

Hoje, a grande maioria da população vota e a última fronteira na expansão desse direito está, justamente, em ampliar o leque de opções do eleitor e abrir-lhe a possibilidade de não votar. Trata-se de reconhecer ao cidadão o direito de manifestar sua recusa a todas as alternativas em jogo por meio do absenteísmo eleitoral. Hoje esse mesmo cidadão é obrigado, sem razão alguma, a comparecer a sua seção e demonstrar essa posição com o recurso ao voto branco ou nulo.

O voto facultativo constitui um indicador útil para avaliar o grau de legitimidade do sistema político. Quando percentuais elevados de cidadãos não comparecem para eleger seus representantes, há algo errado com o sistema político. A manutenção da obrigatoriedade legal do voto pode mascarar essa situação, na razão direta do número de eleitores “obrigados” que não manifestarem sua recusa ao processo com o voto branco ou nulo.

Muitos dizem que o voto obrigatório não existe mais na prática, uma vez que o cidadão pode eximir-se dessa obrigação mediante simples



justificação. Se é assim, a abolição legal da obrigatoriedade do voto apenas consagraria uma situação de fato. A realidade teria decretado a obsolescência do voto obrigatório.

Lembre-se que segundo as regras atuais, o eleitor que deixa de votar e não justifica a ausência perante a Justiça Eleitoral, deve pagar multa no valor de R\$ 3,51. Sem fazer prova de que votou, justificou a ausência ou pagou a multa, o eleitor fica impedido de: inscrever-se em concurso público e de tomar posse em cargo público, receber remuneração ou proventos (se servidor público ativo ou aposentado), participar de licitações, obter empréstimos junto a instituições financeiras oficiais, obter passaporte ou carteira de identidade, renovar matrícula em instituição de ensino e praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda (art. 7º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral).

Além disso, a PEC nº 55, de 2012, em exame, foi objeto de enquête realizada, na primeira quinzena de dezembro do ano passado, pelo DataSenado e pela Agência Senado no site do Senado Federal.

Participaram 2.542 internautas, sendo que 85% opinaram favoravelmente pela adoção do voto facultativo para todos os eleitores, com apenas quinze por cento sendo contrários à mudança da Constituição Federal com esse objetivo. Deve-se ressaltar que o resultado dessa enquête representa apenas a opinião das pessoas que dela participaram, não sendo os seus números utilizáveis para deduzir que seja essa a vontade da população brasileira.

Todavia, recentemente, em consulta realizada entre 21 a 29 de março do corrente ano, pelo mesmo DataSenado foram ouvidos 797 cidadãos em todas as capitais estaduais e no Distrito Federal, com margem de erro de três por cento e nível de confiança de noventa por cento, obtendo, como resultado, que 65% dos respondentes opinaram que o voto não deve ser obrigatório. Não obstante, 81% afirmaram que não deixariam de votar com o fim da obrigatoriedade do voto.

Na maioria das democracias do mundo desenvolvido, o voto é facultativo. Assim ocorre nos Estados Unidos da América (EUA), no Canadá e na maior parte dos países europeus. E mesmo em alguns países cuja legislação trata o voto como uma obrigação, não há sanções para o seu descumprimento ou as que existem são pouco aplicadas, de modo que o dever se reveste de um caráter mais moral e cívico do que jurídico.



Nos sistemas eleitorais que adotam o voto facultativo, os índices de comparecimento às urnas variam consideravelmente, e isso depende bastante da capacidade dos partidos e candidatos de convencer os eleitores a respeito de suas propostas. Desse modo, é razoável supor que os votos dados o sejam com maior convicção da parte do eleitor, e não simplesmente para se desincumbir de uma obrigação que lhe é imposta. Já a compulsoriedade estimula o voto aleatório e irrefletido: muitos eleitores, levados a contragosto a participar das eleições e sem qualquer convicção a respeito, escolhem o candidato praticamente na fila de votação. Passado algum tempo, o eleitor que vota nessas condições sequer se recorda de quais foram as suas escolhas. Nada mais artificial do que imaginar que os votos dados em tais circunstâncias reflitam a vontade real da população.

O voto facultativo é adotado pelos países anglófonos que são os precursores do constitucionalismo, que introduziu o limite ao poder do Estado, independência e equilíbrio entre os Poderes, ampla liberdade de opinião, imprensa e eleições livres, não havendo impedimentos arbitrários e casuísticos à participação de partidos políticos e candidatos, destacando-se o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e países da Comunidade britânica, em especial o Canadá – embora seja exceção a Austrália que adota o voto obrigatório – e Estados Unidos da América.

Boa parte dos países da Europa ocidental adotam o voto facultativo. No entanto, Itália, Grécia, Bélgica, Áustria, Luxemburgo, Liechtenstein, França (apenas para o Senado) e Suíça (no cantão Schaffhausen) adotam o voto obrigatório, mas a sanção aplicada ao eleitor da maioria dos países citados que deixar de votar não passam de multas de irrisório valor monetário, não constituindo, assim, indutor significativo de comparecimento às urnas.

De outro lado, a maioria dos países da América do Sul adota o voto obrigatório, sendo este facultativo na Colômbia, no Suriname e na Guiana, que é integrante da comunidade britânica, não havendo abaixo da linha equatorial quem adote o voto facultativo, exceto o Paraguai que, no entanto, considera o voto uma obrigação ou dever e não um direito.

Em geral, esses países que adotam o voto compulsório têm a sua história associada a intervenções militares, golpes de estado e autoritarismo político. A Colômbia, que adota o voto facultativo, foi o único país de colonização ibérica do continente que não sofreu intervenção militar quando,



na história recente desses países, praticamente todos os seus Governos foram tomados por regimes antidemocráticos.

O eleitor que comparece às urnas contra a vontade, apenas para fugir às sanções previstas pela lei, não está praticando um ato de consciência. Nesse caso, ele tenderá muitas vezes a votar no primeiro nome que lhe sugeriram; a votar em um candidato que não conhece (fato que estimula a cabala de votos na boca das urnas, promovida pela mobilização de aliciadores de votos que o poder econômico propicia); a votar em branco ou a anular o voto.

Diante do exposto, entendemos que já é hora de adotar o voto facultativo. O povo brasileiro é maduro o suficiente para dispensar qualquer tipo de tutela estatal nesse âmbito. A decisão sobre o voto deve competir a cada cidadão, de acordo com a sua consciência e as suas convicções políticas.

Comungamos, assim, com os autores da proposta quanto ao mérito, mas sugerimos uma emenda para aperfeiçoar a redação proposta ao § 1º do art. 14 da Constituição Federal, para estabelecer o voto facultativo para “todos os alistados” e não para “todos”, genericamente, e outra emenda para suprimir a linha pontilhada, as aspas e a notação “(NR)”, equivocadamente postas no final do art. 2º.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2012, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 14 da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 14.....
.....

§ 1º O alistamento eleitoral é obrigatório para os maiores de dezoito anos e o voto é facultativo para todos os alistados, a partir dos dezesseis anos de idade.



.....” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a linha pontilhada, as aspas e a notação “(NR)” que se seguem ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator