

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2003, do Senador Alvaro Dias e outros Senadores, que *altera a redação do § 1º do art. 14 da Constituição Federal, permitindo que a lei disponha sobre a adoção do voto facultativo.*

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 14, de 2003, que tem como primeiro signatário o Senador Alvaro Dias e *altera a redação do § 1º do art. 14 da Constituição Federal, permitindo que a lei disponha sobre a adoção do voto facultativo.*

Por força da aprovação do Requerimento nº 604, de 2009, a PEC chegou a tramitar em conjunto com outras cinco, as quais versavam sobre a mesma matéria. Todas foram arquivadas ao fim da legislatura precedente, sem que esta Comissão houvesse produzido parecer a seu respeito. A PEC nº 14, de 2003, no entanto, foi desarquivada, em virtude da aprovação do Requerimento nº 183, de 2011, voltando a este colegiado.

A proposição em exame objetiva transferir a decisão de manter ou não a obrigatoriedade do voto e do alistamento eleitoral para o legislador ordinário. Para tanto, dá nova redação ao § 1º do art. 14 da Carta Magna, o qual prevê as hipóteses de alistamento eleitoral e voto obrigatórios (para os maiores de dezoito anos) e facultativos (para os analfabetos, os maiores de setenta anos, e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos).

Na justificção, os subscritores da PEC assinalam que o povo brasileiro já adquiriu maturidade suficiente para bem exercer os seus direitos

políticos, sendo desnecessário manter o exercício do voto como uma imposição normativa. Aduzem ainda que, em países desenvolvidos e com democracia consolidada, o voto é tratado como um direito e não como um obrigação legal, em respeito à autodeterminação do eleitor, ao passo que a compulsoriedade do voto constitui marca registrada dos estados totalitários. Observam que o voto obrigatório, longe de contribuir para o aperfeiçoamento democrático, conduz a um quadro no qual muitos cidadãos comparecem às urnas apenas para não serem sancionados, com total desinteresse pelo pleito. Finalizam preconizando que a disciplina da obrigatoriedade ou não do exercício do sufrágio seja entregue ao legislador ordinário, que poderá inclusive introduzir o voto facultativo de forma gradativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre propostas de emenda à Constituição.

No tocante à constitucionalidade formal, nada há a impedir a tramitação da PEC nº 14, de 2003, uma vez que: (i) se encontra subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal; (ii) seu exame não se dá na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio; (iii) não trata de matéria que haja sido rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60, I, § 1º e 5º, da Constituição Federal).

Igualmente no tocante à constitucionalidade material, a PEC é irretocável. Com efeito, não viola qualquer das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da Constituição Federal). Uma delas é o voto direto, secreto, universal e periódico. Permitir que o legislador ordinário torne facultativo o voto em nada interfere nas antecitadas características imodificáveis que ele deve apresentar.

Quanto ao mérito, cabe registrar de início que a obrigatoriedade do voto constitui um dos temas comumente incluídos na pauta de discussões, sempre que se cogita da realização de uma reforma política. Os constituintes de 1988, ao tempo em que ampliaram o sufrágio, estendendo, como faculdade, o direito de voto aos analfabetos e aos jovens entre dezesseis e dezoito anos, optaram por manter, para aqueles que já eram eleitores segundo

as regras do regime constitucional anterior, a tradição do voto obrigatório, que remonta ao Código Eleitoral de 1932.

A população se divide quanto à obrigatoriedade do voto. Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em maio de 2010, revelou que 48% dos eleitores são a favor do voto facultativo e outros 48% são contra. No registro histórico das sondagens daquele instituto, percebe-se uma ligeira predominância da opinião favorável ao voto facultativo, como indicado nas pesquisas realizadas em 1994, 1998 e 2006.

Curiosamente, 55% dos eleitores questionados em 2010 responderam que compareceriam às urnas mesmo se o voto não fosse obrigatório. Nas mesmas condições, outros 44% responderam que deixariam de votar caso o voto fosse facultativo. Isso aponta que o eleitorado tende a separar as questões da compulsoriedade do voto e da importância do exercício desse direito. Não se pode afirmar, de forma apressada, que os eleitores contrários à obrigatoriedade do voto façam pouco caso da participação popular na definição dos rumos do país.

Mais do que isso, 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 se aproximam dos 20%. 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 absentismo 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.

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).

As regras eleitorais se baseiam, 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.

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.

Nas últimas décadas, o índice de comparecimento eleitoral nos EUA 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 5% 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 70 e 80% (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.

A nosso ver, 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.

Em razão dessa divergência no mérito, e também pela necessidade de corrigir equívocos redacionais e pequenos vícios de técnica legislativa no preâmbulo e na parte dispositiva da PEC, consideramos mais apropriado apresentar substitutivo ao texto original da proposição.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 14, de 2003, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO) PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 14, DE 2003

Altera a redação dos §§ 1º e 2º do art. 14 da Constituição Federal, para tornar facultativo o voto.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os §§ 1º e 2º do art. 14 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 14**.....

.....

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são facultativos.

§ 2º Não podem se alistar como eleitores os menores de dezesseis anos, os estrangeiros e, durante o período de serviço militar, os conscritos.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que se realizarem após decorrido um ano de sua vigência.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator