

POSSIBILIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA ABOLIR O DEVER DO  
VOTO NO BRASIL

*POSSIBILITY OF A CONSTITUTIONAL AMENDMENT TO ABOLISH THE DUTY TO VOTE  
IN BRAZIL*

Marcos Júlio Cabral Netto <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0009-0009-7286-4880>

Flávia Renata Feitosa Carneiro <sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7906-1214>

Henrique Weil Afonso <sup>C</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3305-0824>

<sup>A</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP (2021). Participou do programa Ciência sem Fronteiras no Reino Unido na University of Brighton (ING) (2014).

<sup>B</sup> Doutoranda em Direito (Unicap) e Mestra em Direito (Fadic). Specializzazione e Perfezionamento in Giustizia Costituzionale e Tutela Giurisdizionale dei Diritti (Università di Pisa). Especialista em Metodologia do Ensino da Língua Portuguesa (UFRPE). MBA em Gerenciamento de Projetos (Unesa). Alta Formación en Justicia Constitucional y Mujeres en Abya Yala (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia/ Unesc/Redccal-Colômbia). Graduada em Direito (Unicap) e em Odontologia (UFPE). Parecerista ad hoc e avaliadora de editais e chamadas públicas da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura/UFPE. Professora nos Cursos: Pluralidade e Inclusão no Serviço Público/Enap e Aplicação de Penalidades em Contratos Administrativos/Enap. Pesquisadora. Vice-Presidente da Comissão de Defesa e Proteção dos Animais, Membro da Comissão da Mulher Advogada e de Direito Administrativo da OAB/PE. Antiga membro das Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e Secretária da Comissão de Direito Aeronáutico e Aeroportuário - OAB/PE. Membro do Conselho Editorial das Revistas Jurídicas Facesf e Legalislux. Advogada. Gestora Governamental/Estado de Pernambuco.

<sup>C</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (bolsista FAPEMIG, 2014). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC). Foi bolsista PNPd/CAPES (2014-2015) no Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), instituição onde realizou pesquisa de pós doutoramento. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF, 2008), tendo realizado estudos de graduação no Colorado College (EUA, 2005) e na University of Westminster (Inglaterra, 2007). Editor Adjunto do periódico Cadernos de Relações Internacionais do PPGD da Faculdade Damas. Revisor de periódicos nacionais e internacionais. Realiza pesquisas e publica regularmente nas seguintes áreas: História do Direito; Direito Constitucional e Internacional; Constitucionalismo Latino Americano; pensamento pós-colonial/decolonial Tem experiências de docência nas disciplinas propedêuticas, Direito Internacional, Direitos Humanos e Direito Constitucional.

Correspondência: [marcosjcn94@gmail.com](mailto:marcosjcn94@gmail.com), [flaviarfeitosac@gmail.com](mailto:flaviarfeitosac@gmail.com), [henriqueweil@faculdededamas.edu.br](mailto:henriqueweil@faculdededamas.edu.br)

DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2024.75176>

O artigo foi submetido em 22/04/2023 e aceito para publicação em 16/06/2024.

**Resumo:** É possível abolir o dever do voto no Brasil por meio de emenda constitucional? O objetivo geral do presente artigo é avaliar o rigoroso processo de reforma da Constituição conducente à abolição do voto obrigatório, e tem os seguintes objetivos específicos: analisar as limitações ao poder de reforma da Constituição; e, avaliar o sistema de voto no Brasil e nos países desenvolvidos. A pesquisa é baseada em manuais de direito constitucional, artigos científicos e jurisprudência dos Tribunais Superiores. A pesquisa teve abordagem quali-quantitativa. Parte da hipótese de que a obrigatoriedade do voto não é a melhor maneira para se desenvolver uma nação. Caracteriza-se como pesquisa descritiva que explana o processo legislativo das emendas constitucionais e suas limitações por meio da revisão da literatura e pesquisa empírica mediante consulta ao site do Supremo Tribunal Federal (STF). É possível concluir que abolir o dever fundamental de votar no Brasil por meio de emenda constitucional, pois tal modificação não fere o núcleo essencial da cláusula pétrea contida no artigo 60 da Constituição.

**Palavras-chave:** Abolir; Dever; Voto; Constituição.

**Abstract:** Is it possible to abolish the duty to vote in Brazil through a constitutional amendment? The general objective of this article is to evaluate the rigorous process of reforming the Constitution leading to the abolition of compulsory voting, and has the following specific objectives: analyze the limitations on the power to reform the Constitution; and, evaluate the voting system in Brazil and developed countries. The research is based on constitutional law manuals, scientific articles and case law from the Superior Courts. The research had a qualitative-quantitative approach. It starts from the hypothesis that mandatory voting is not the best way to develop a nation. It is characterized as descriptive research that explains the legislative process of constitutional amendments and its limitations through literature review and empirical research by consulting the website of the Federal Supreme Court (STF). It is possible to conclude that abolishing the fundamental duty to vote in Brazil through a constitutional amendment, as such a modification does not violate the essential core of the immutable clause contained in article 60 of the Constitution.

**Keywords:** Abolish; Duty; Vote; Constitution.

## 1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo geral avaliar o rigoroso processo de reforma da Constituição conducente à abolição do voto obrigatório, e tem os seguintes objetivos específicos: analisar as limitações ao poder de reforma da Constituição; e, avaliar o sistema de voto no Brasil e nos países desenvolvidos. A pesquisa baseia-se em manuais de direito constitucional, artigos científicos e jurisprudência dos Tribunais Superiores e apresenta uma abordagem quali-quantitativa. Parte-se da hipótese de que a obrigatoriedade do voto não é a melhor maneira para se desenvolver uma nação. Caracteriza-se como pesquisa descritiva que explana o processo legislativo das emendas constitucionais e suas limitações por meio da revisão da literatura e pesquisa empírica mediante consulta ao site do Supremo Tribunal Federal (STF).

A revista da Faculdade de Direito Candido Mendes (2014, p. 231) revelou que entre as 15 maiores economias no mundo, o Brasil é o único país que adota a compulsoriedade do voto nas eleições. Diante disso, entre as nações desenvolvidas, com grande capacidade econômica, o voto corresponde a um direito do cidadão, cabendo ao eleitor a escolha de participar ou não do pleito eleitoral de seu país.

Além disso, uma pesquisa divulgada em janeiro de 2018, pelo instituto Idea Big Data, indicou que 79% dos brasileiros entrevistados não se recordam em quem votaram para deputado federal e senador na última eleição. Sabe-se da ausência do Estado em proporcionar uma educação de qualidade à população, no que tange as vigas estruturais do direito constitucional e eleitoral, para despertar uma consciência cívica no eleitor.

Nessa perspectiva, percebe-se a necessidade de se avaliar a possibilidade de transição para o sistema de voto facultativo no Brasil e como se daria tal procedimento à luz da Constituição Federal. Portanto, indaga-se: é possível abolir o dever do voto no Brasil por meio de emenda constitucional? Então, o objetivo geral do presente artigo é avaliar o rigoroso processo de reforma da Constituição conducente à abolição do voto obrigatório.

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: analisar as limitações ao poder de reforma da Constituição; e, avaliar o sistema de voto no Brasil e nos países desenvolvidos. Parte-se da hipótese de que a obrigatoriedade do voto não é a

melhor maneira para se desenvolver uma nação, pois o ideal de uma democracia seria dar ao cidadão o livre arbítrio para se autocriticar e decidir se deseja, ou não, se manifestar conscientemente nas eleições.

Assim, para viabilizar o teste da hipótese, realiza-se uma pesquisa baseada em manuais de direito constitucional, artigos científicos e jurisprudência dos Tribunais Superiores.

## 2. Abolição do voto obrigatório

Para compreender se é possível, ou não, abolir o voto obrigatório no Brasil por meio de emenda constitucional é de suma importância passar-se ao estudo do rigoroso processo de modificação das normas constitucionais.

A ideia de supremacia da Constituição Federal de 1988 decorre do Poder Constituinte que tem como conceito a manifestação da vontade política soberana de um povo, titular desse poder, cuja representação se dá pelos seus representantes. Existem duas espécies desse poder: originário, sendo este o criador da Carta Magna, e o derivado. Ensina Bonavides (2015, p. 202):

O poder de reforma constitucional exercitado pelo poder constituinte derivado é por sua natureza jurídica mesma um poder limitado, contido num quadro de limitações explícitas e implícitas, decorrentes da Constituição, a cujos princípios se sujeita, em seu exercício, o órgão revisor.

Ou seja, o Poder Constituinte Derivado Reformador é o poder responsável pela alteração do texto constitucional, que se manifesta através das emendas constitucionais. Este poder é limitado ao Poder Constituinte Originário, de forma que o Congresso Nacional não está autorizado a utilizar o processo legislativo para alterar qualquer matéria, de qualquer maneira.

Tendo em vista que a Constituição Federal é rígida, deve-se cumprir exigências especiais prefixadas, nela mesma, para a sua modificação, não admitindo ser alterada da mesma forma que as leis ordinárias. Nessa acepção, a reforma da Constituição deve respeitar um estrito processo técnico e limitações expressas e implícitas do texto

constitucional.

## 2.1 Processo legislativo das emendas constitucionais

O processo de reforma constitucional possui diversas regras que devem ser cumpridas sob pena de inconstitucionalidade, tais como: iniciativa, bicameralismo, turnos e quórum de votação, princípio da irrepetibilidade, promulgação e publicação. Segue-se ao exame de cada uma delas.

### 2.1.1 Iniciativa

Há um rol taxativo, no artigo 60 da Constituição Federal, de legitimados que podem realizar a apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso Nacional, quais sejam: um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados; um terço, no mínimo, dos membros do Senado Federal; o presidente da República; ou, mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Segundo Pedro Lenza (2012, p. 498): "Havendo proposta de emenda por qualquer pessoa diversa daquelas taxativamente enumeradas, estaremos diante de vício formal subjetivo, caracterizador da inconstitucionalidade".

É de se destacar também que não há iniciativa popular no processo de emenda à Constituição, diferente no que se dá no processo legislativo das leis. Tal possibilidade constou no projeto base da Carta, mas o legislador constituinte optou por retirar do povo a possibilidade de, diretamente, participar do processo legislativo de reforma. Explica José Afonso da Silva (2014, p. 65):

Até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava no § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização.

Por fim, interessante ressaltar que não há, no processo de reforma, iniciativa privativa, como é observado, por exemplo, em projeto de lei que disponha sobre estabilidade dos servidores públicos da União, sendo este de iniciativa privativa do presidente da República. Poderia, assim, um terço da Câmara dos Deputados apresentar uma PEC que alterasse o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público. Portanto, não há que se falar, no ponto, em inconstitucionalidade, pois no processo das emendas não existe assunto de iniciativa privativa, por mera falta de previsão constitucional.

### 2.1.2 Bicameralismo

O Legislativo da União é composto por duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) que, no processo de reforma, atuam em total condição de igualdade, diferentemente do que ocorre no processo legislativo das leis, no qual a Casa que primeiro recebe ou propõe o projeto é chamada de “iniciadora” e a que recebe depois se chama “revisora”. A Casa iniciadora possui preeminência, pois é a que determina o texto final da lei, isso porque se a Casa revisora aprovar o texto enviado pela Casa iniciadora, terá sido desta a redação final. Por outro lado, se a Casa revisora alterar o texto, o projeto volta para a Casa iniciadora, podendo esta admitir ou rejeitar a alteração, sem possibilidade de emendar de novo, de modo que o texto final enviado ao presidente, para ser sancionado, será aquele aprovado pela Casa iniciadora.

Já no processo legislativo das emendas, se a segunda Casa emendar o texto da PEC, esta deverá retornar à primeira Casa, que poderá aprovar, rejeitar ou modificar novamente o texto. Em caso de modificação, retorna-se a proposta à outra Casa que poderá exercer as mesmas ações anteriormente enumeradas. Esse “tênis de mesa” só será encerrado quando ambas as Casas demonstrarem concordância e aprovarem o mesmo texto.

Vale ressaltar que nem toda mudança no texto da proposta resulta na obrigatoriedade de remessa à outra Casa. Por vezes, as emendas são meramente

redacionais, melhorando uma frase ou suprimindo um termo, sem que haja mudança substancial no núcleo do conteúdo. Apenas quando a alteração muda substancialmente o sentido do texto é que ocorre a remessa necessária.

Outro aspecto importante é chamado de “PEC paralela”. As Casas podem concordar com parte do texto e discordar de outra parte. Quando o assunto é de grande importância, a fim de se evitar o “tênis de mesa” perpétuo, é possível desmembrar a proposta em duas, de forma que a parte de consenso segue para promulgação, enquanto que a outra parte continua tramitando, sendo esta chamada de “PEC paralela”, até que as Casas entrem em concordância.

### 2.1.3 Turnos e quórum de votação

Após apresentação da PEC, tanto na Câmara quanto no Senado, a mesma deve ser enviada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde sua admissibilidade é analisada. Como se verá mais adiante, propostas de emenda à Constituição não podem ser tendentes a abolir cláusulas pétreas, por exemplo. Então, se a comissão decidir pela inadmissibilidade, a PEC é arquivada devido a sua inconstitucionalidade.

Exclusivamente na Câmara dos Deputados, além da análise de admissibilidade feita na CCJ, a PEC ainda segue para uma Comissão Especial, onde o mérito é analisado, ou seja, o seu conteúdo. O relator desta comissão apresenta parecer, podendo ser de aprovação total, rejeição total ou parcial, emendas pontuais e substitutivo, como uma forma de orientar a decisão no Plenário. Ademais, não há Comissão Especial no Senado, pois, a CCJ faz a análise de admissibilidade e de mérito. Após aprovação da Comissão a proposta segue diretamente ao Plenário.

As propostas de emenda devem ser votadas em dois turnos em cada Casa legislativa e devem atingir, para serem aprovadas, em cada Casa e em cada turno de votação, o quórum qualificado de três quintos (60%) do total dos membros.<sup>1</sup> Observa-se que se a PEC for rejeitada em qualquer dos turnos, será arquivada. Então, uma proposta de emenda só segue para promulgação depois de ter sido aprovada em votação quatro vezes, sendo duas consecutivas em cada Casa legislativa.

---

<sup>1</sup> Isto é, 308 deputados e 49 senadores.

A Constituição Federal não tratou sobre o interstício entre o primeiro e o segundo turno de votação. Por isso, o intervalo de tempo entre os dois atos do processo legislativo é definido no Regimento Interno das Casas Legislativas. No caso da Câmara dos Deputados o interstício é de cinco sessões (BRASIL, 1989), já no Senado Federal é de cinco dias úteis (BRASIL, 1970).

Há, ainda, a possibilidade de quebra de interstício. Conforme a vontade política, a votação antecipada dos turnos pode ser feita sem haver obediência aos prazos regimentais. Tal ferramenta foi aprovada pela Câmara, por exemplo, para votação do segundo turno da reforma da Previdência (TURTELLI; HAUBERT; TOMAZELLI, 2019).

#### 2.1.4 Princípio da Irrepetibilidade

Nos termos do parágrafo 5º, do artigo 60, da Constituição Federal: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

Entende-se por sessão legislativa o período de atividade normal do Congresso, que tem início em 2 de fevereiro e segue até 22 de dezembro, com um recesso entre 18 de julho e 31 de julho. Ou seja, matéria rejeitada só poderá ser reanalisada no ano seguinte, preservando, desta forma, a autoridade da decisão parlamentar e o amadurecimento da alteração legislativa.

É importante ressaltar a diferença entre votação de PEC e de texto substitutivo. Uma vez apresentada proposta de emenda, é possível que seja apresentado um substitutivo ao texto original, que será votado, antes da proposta. Caso o substitutivo seja rejeitado, a proposta será votada posteriormente, podendo ser ainda na mesma sessão legislativa.

Tal manobra regimental foi utilizada, por exemplo, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em 2015, na votação da PEC 171/1993, que visava a diminuição da imputabilidade penal para 16 anos. Apenas 24 horas depois do substitutivo ser rejeitado, a Câmara aprovou um texto mais enxuto, tendo sido retirado mais da metade dos crimes propostos na lista anterior (TORRES, 2016). Na decisão do Mandado de Segurança 33.697/DF (D.J. 15/02/2017), impetrado contra ato da Mesa Diretora que colocou em votação a emenda relativa à PEC supracitada, explica o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

Conclui-se que as emendas, sejam elas supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas, possuem natureza acessória à proposição principal, de modo que a rejeição do Substitutivo não implica a rejeição da própria PEC. Pelo contrário, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que, rejeitado o substitutivo, serão colocadas em votação as demais emendas e, por último, se não prejudicada, será votada a Proposição inicial.

### 2.1.5 Promulgação e publicação

Quando uma PEC é aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional, a próxima etapa é a promulgação da emenda, ocasião em que a espécie normativa recebe a sua numeração. Promulgação é o instrumento que visa atestar a existência e autenticidade da lei. No processo legislativo das emendas, não há fase de deliberação executiva, pois o presidente da República não tem prerrogativa de sancionar ou vetar PEC, por isso, as emendas constitucionais são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão solene no Congresso.

Uma vez promulgada, a emenda segue para publicação no Diário Oficial. Diferente do que ocorre com as leis, emendas à Constituição entram em vigor, em regra, imediatamente, não se sujeitando à *vacatio legis*. Além disso, segundo jurisprudência do STF, as emendas constitucionais têm aplicação imediata e atingem efeitos futuros de atos praticados no passado (BRASIL, 2002). Ou seja, caso um determinado ato tenha sido praticado antes da entrada em vigor da emenda, mas seus efeitos jurídicos sejam posteriores, tais efeitos serão afetados pelo novo regramento constitucional.

## 2.2 Limitações ao poder de reforma

A doutrina em geral distingue as restrições ao poder de reforma da Constituição, agrupando-as em categorias: limitações formais, circunstanciais e materiais. Passa-se a analisar cada uma delas.

### 2.2.1 Limitações formais

As limitações formais dizem respeito ao rigoroso processo legislativo das emendas visto anteriormente. Se uma emenda constitucional não observar as restrições quanto à iniciativa, bicameralismo, turnos e quórum de votação, irrepetibilidade, promulgação e publicação, ainda que tenha conteúdo perfeito, padecerá de inconstitucionalidade formal. Sobre o controle de constitucionalidade de reforma expõe José Afonso da Silva (2014, p. 70):

Toda modificação constitucional, feita com desrespeito do procedimento especial estabelecido (iniciativa, votação, quórum etc.) ou de preceito que não possa ser objeto de emenda, padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário, tal como se dá com as leis ordinárias.

Para combater deliberação de PEC com vício formal, o parlamentar da Casa que estiver tramitando a proposta poderá impetrar, no Supremo Tribunal Federal, mandado de segurança, a fim de se corrigir o vício. No julgamento do Mandado de Segurança 32.033/DF (D.J. 18/02/2014), o ministro Gilmar Mendes, elucida:

O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a "legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

### 2.2.2 Limitações circunstanciais

As limitações circunstanciais se referem à proibição de se alterar o texto constitucional em determinadas situações anormais e excepcionais, com a finalidade de proteger a Lei Maior e dar maior estabilidade ao Estado. O artigo 60, § 1º, da Constituição, proíbe sua própria modificação durante a vigência de intervenção federal,

estado de defesa ou estado de sítio.

Por serem atípicas e de extrema gravidade, a reforma constitucional na vigência de tais conjunturas poderia proporcionar uma grande instabilidade institucional ou mesmo uma precipitação do legislador. Uma vez decretado qualquer das circunstâncias supracitadas, pelo presidente da República, propostas de emenda não poderão ser votadas, promulgadas e publicadas. Nota-se que, não há impedimento da proposta ser apresentada ao Congresso, o que se veda é a modificação da Constituição.

A exemplo do que ocorreu em 2018, quando o então presidente Michel Temer decretou a intervenção federal com o objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2018), sendo esta a primeira desde a promulgação da Carta Magna de 1988 (BRITO; MURARO; FUSSY, 2012) o Congresso Nacional ficou proibido de votar a PEC da Previdência que estava em tramitação à época.

### 2.2.3 Limitações materiais

Alguns assuntos da Constituição Federal não podem ser abolidos nem mesmo por emenda. “Cláusulas pétreas” é a terminologia utilizada pela doutrina brasileira para identificar as limitações materiais ao poder de reforma. A Carta de 1988 é expressa em determinar que não poderá ser objeto de deliberação parlamentar a proposta de emenda tendente a abolir norma constitucional pétrea, em seu artigo 60, § 4º:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

Não obstante parte da doutrina chamá-las, também, de “cláusulas de imutabilidade”, na verdade, elas não são propriamente intangíveis, devido a possibilidade real de serem objeto de reforma, desde que a emenda não tenha o propósito de suprimir ou prejudicar o núcleo essencial do seu campo de proteção. Ensina André Ramos

Tavares (2020, p. 222):

Atente-se, pois, para a circunstância de que a imutabilidade dessas cláusulas apresenta as seguintes características essenciais: i) refere-se a qualquer norma constitucional que contenha (veicule) alguma dessas matérias; ii) impede apenas que a reforma seja tendente a abolir, não impedindo o alargamento ou reforço dessas matérias, especialmente dos direitos fundamentais.

Nesse seguimento, leciona José Gomes Canotilho (2003, p. 888):

A constituição garante a sua estabilidade e conservação contra alterações aniquiladoras do seu núcleo essencial através de cláusulas de irreversibilidade e de um processo <agravado> das leis de revisão. Não se trata de defender, através destes mecanismos, o sentido e características fundamentais da constituição contra adaptações e mudanças necessárias, mas contra a aniquilação, ruptura e eliminação do próprio ordenamento constitucional, substancialmente caracterizado.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.024/DF (D.J. 22/06/2007), o então ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence explana:

As limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

Na mesma linha, esclarece Luiz Roberto Barroso (2018, p. 112):

Sob a vigência da Constituição de 1988, o tema foi enfrentado em mais de uma ocasião. Nelas o STF reafirmou que os limites materiais ao poder constituinte de reforma não significam a intangibilidade literal da disciplina dada ao tema pela Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos protegidos pelas cláusulas pétreas. O que se protege, enfatizou-se, são as decisões políticas fundamentais, e não qualquer tipo de metafísica ideológica.

Esmiuçando, enfim, o artigo 60, § 4º, inciso II, entende-se o voto direto como o símbolo essencial do regime democrático brasileiro, em consequência das reivindicações por eleições presidenciais diretas do movimento civil conhecido como “Diretas Já”. A referência ao voto secreto, visa proteger a liberdade de participação política, que deve

ser imune as pressões externas indevidas, como ocorria na 1ª República.<sup>2</sup> A qualificação universal acolhe a ideia de igual participação de todos e o caráter periódico saúda um dos aspectos do ideal democrático-republicano, que é a alternância de poder adjunto ao controle popular.

Conclui-se que, o "voto direto, secreto, universal e periódico" expresso no artigo 60, § 4º, inciso II, da Carta Magna, ampara o direito de votar, ou seja, o sufrágio. Nota-se que o núcleo essencial da cláusula pétrea não é o dever de votar, mas, sim, o direito. Portanto, é perfeitamente possível abolir o dever fundamental de votar no Brasil por emenda constitucional, transformando o alistamento eleitoral e o voto em facultativos.

A abolição do voto obrigatório não só é possível, como já foi, mais de uma vez, objeto de proposta de emenda constitucional. A PEC 55/2012 e a PEC 14/2003 visavam alterar o artigo 14, § 1º, da Constituição Federal, cujo texto original é:

- § 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.

A primeira proposta tornava o voto facultativo para todos, a partir dos 16 anos, enquanto que a segunda proposta desconstitucionalizava a atual regra que define a obrigatoriedade do voto e determinava que a matéria passasse a ser regulada por lei complementar. Ambas foram arquivadas, não por motivos de inconstitucionalidade, mas, sim, por motivos políticos.

É de suma relevância ressaltar enquete feita no site do Senado Federal, realizada pelo DataSenado e pela Agência Senado, cuja pergunta foi: você é a favor ou contra a proposta que estabelece o voto facultativo para todos, a partir dos dezesseis anos (PEC 55/2012)? Entre o período de 01/12/2012 a 16/12/2012, 2.542 internautas participaram da votação. Como se pode observar no Gráfico 1, 85% votaram a favor do voto facultativo para todos e 15% votaram contra (BRASIL, 2012).

---

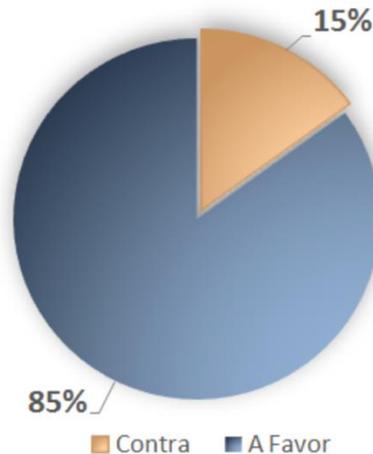
<sup>2</sup> Período de 1891 a 1930.

Gráfico 1 – Enquete PEC 55/2012

Período: Período: 01/12/2012 a 16/12/2012

Número de votos: 2.542

Você é a favor ou contra a proposta que estabelece o voto facultativo para todos, a partir dos dezesseis anos (PEC 55/2012)?



Fonte: Senado Federal (2012)

### 3. Brasil e países desenvolvidos

Se o voto obrigatório já foi um dia instrumento de conscientização para que a população se engajasse nas decisões políticas do Brasil, como em 1946, hoje isso não é uma realidade. Os debates televisionados obrigam candidatos a confrontar propostas e o acompanhamento de opinião, feito por meios jornalísticos, é o cerne de campanhas políticas que se espelham na flutuação da tendência eleitoral. Com o advento da internet e os constantes casos de corrupção, a política nunca esteve tanto em evidência na mídia. Se o descontentamento da população está tão grande, é mais provável que as pessoas queiram votar a fim de escolher o melhor candidato nas próximas eleições.

É ilusão acreditar que o voto obrigatório possa gerar cidadãos politicamente evoluídos. Votar de forma obrigatória é uma contradição, tendo em vista que ao obrigar o cidadão a votar, não se pode obrigá-lo a estudar sobre as eleições, nem mesmo o candidato em quem votou, pois poucos escolhem seus candidatos de forma consciente. Em virtude disso, adentra subitamente ao cenário político uma massa substancial de

eleitores, que tem uma reduzida motivação e conhecimento político, além de serem menos identificados com as ideologias dos partidos políticos.

Devido a ausência do Estado para proporcionar uma educação de qualidade à população, no que tange as vigas estruturais do direito constitucional e eleitoral, e até mesmo da história do Brasil, uma grande parcela dos brasileiros é mais propensa a dar seu voto em troca da mera satisfação de interesses egoístas. A essência de responsabilização que cada cidadão tem para com a coletividade ao escolher seus representantes não existe. A falta de consciência sobre o convívio em comunidade, junto com a desinformação, faz do voto obrigatório uma arma perigosa contra a evolução democrática e o combate às desigualdades sociais.

Não à toa, nas eleições para o legislativo federal em 2018, apenas 27 dos 513 deputados foram eleitos pelos próprios votos. Ou seja, apenas 5,26% alcançaram o quociente eleitoral, enquanto que os outros 486 deputados foram “puxados” com os votos dados aos partidos e a outros candidatos (VIVAS, 2018), devido ao sistema proporcional. Com isso, a obrigatoriedade do voto desemboca em um abuso de poder político, pois vemos o uso da máquina administrativa em favor de determinados particulares, que recebem votos de pessoas inocentes, de pouco discernimento ou que nem ao menos conhecem a história de seu próprio país.

O voto obrigatório é ainda mais preocupante em relação a “amnésia eleitoral”. Uma pesquisa divulgada em janeiro de 2018, pelo instituto Idea Big Data, indica que 79% dos brasileiros entrevistados não se recordam em quem votaram para deputado federal e senador na eleição pretérita (PRAZERES, 2018). Ou seja, 8 em cada 10 eleitores não se lembram em quem votaram para o Congresso Nacional em 2014.

Ora, se a consciência política de uma nação ainda não está evoluída suficientemente devido a falta de infraestrutura educacional atrelada a uma mentalidade econômica subdesenvolvida, não é tornando o voto obrigatório que se obterá um espiral de transformação positiva da sociedade. A precariedade da educação no país é nítida, nesse sentido Luiz Roberto Barroso recorda que a universalização do ensino fundamental no Brasil deu-se 100 anos depois dos Estados Unidos (BARROSO, 2019). Não seria

absurdo presumir que, se a obrigatoriedade do voto nunca tivesse existido, ter-se-ia hoje, no Brasil, um processo político eleitoral mais amadurecido e consolidado, assim como ocorreu com as nações desenvolvidas. Paulo Niccoli Ramirez, doutor em ciências sociais e professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), defende que, se os eleitores tivessem que votar apenas por livre opção e desejo, muito provavelmente, e sobretudo no Legislativo, os cargos seriam ocupados por figuras que tenderiam a representar mais os interesses diversos da sociedade (MORAES, 2021).

Além de tudo, não há, hoje, nenhuma democracia representativa relevante que adote o recurso do voto obrigatório. Entre as nações desenvolvidas espalhadas pelo mundo, com grande capacidade econômica, o voto corresponde a um direito do cidadão, cabendo ao eleitor a escolha de participar ou não das eleições de seu país. Para efeitos comparativos, é interessante demonstrar a diferença entre diversas nações.

Figura 1 – Países ricos e sistema de voto

País	PIB ajustado ao poder de compra em bilhões US\$ (09)	Voto
1 EUA	14,140	Facultativo
2 China	8,748	Facultativo
3 Japão	4,150	Facultativo
4 Índia	3,570	Facultativo
5 Alemanha	2,810	Facultativo
6 Reino Unido	2,128	Facultativo
7 Rússia	2,110	Facultativo
8 França	2,097	Facultativo
<b>9 Brasil</b>	<b>2,013</b>	<b>Obrigatório</b>
10 Itália	1,739	Facultativo
11 México	1,465	Facultativo
12 Coreia do Sul	1,364	Facultativo
13 Espanha	1,362	Facultativo
14 Canada	1,279	Facultativo
15 Indonésia	963	Facultativo

Fonte: Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes (2014, p. 231)

Observa-se que, os países mais ricos do mundo, situados em sua maioria no hemisfério norte, adotam a facultatividade do voto como sistema de eleição. Entre as 15 maiores economias, todas praticamente com PIB acima de US\$ 1 trilhão, o Brasil, que

figura em nono lugar, como observado na Figura 1 (ALVARENGA, 2021), é o único país no qual o voto é obrigatório. Além disso, a presença, na listagem acima, de Índia e México, nações em desenvolvimento, reforçam a tese que o Brasil se encontra atrasado em relação à adoção desse modelo eleitoral.

A compulsoriedade do voto não significa, nem representa, o desenvolvimento de um país. Nações em que os índices sociais e econômicos são proeminentes adotam o voto facultativo, o que converge com a ideia de que países desprovidos do voto obrigatório tem uma consciência política mais avançada por parte de suas populações.

De acordo com o CIA World Factbook, apenas 21 países no mundo, possuem o voto obrigatório (CIA, 2021). A título de curiosidade são eles: Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Coreia do Norte, Costa Rica, Equador, Egito, Grécia, Honduras, Luxemburgo, México, Nauru, Paraguai, Peru, República Democrática do Congo, República Dominicana, Singapura, Tailândia e Uruguai.

A própria definição de obrigatoriedade, na prática, pode ser relativizada, tendo em vista que há países onde a obrigatoriedade só se encontra em algum Estado ou região, e em outros a compulsoriedade se aplica apenas aos homens ou somente para eleições ao Senado, por exemplo. Por isso, um estudo feito pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Idea) indica que o voto obrigatório existe em 38 países, mas em apenas 17 desses há, de fato, alguma punição a quem deixa de votar (FARIA, 2010), como ocorre no Brasil.

#### 4. Considerações finais

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa constatou-se que entre as nações desenvolvidas o voto corresponde a um direito do cidadão, cabendo ao eleitor a escolha de participar ou não do pleito eleitoral de seu país, bem como, que o Estado brasileiro é ausente em proporcionar uma educação de qualidade à população para despertar uma consciência cívica no eleitor.

Diante disso, a artigo teve como objetivo geral avaliar o rigoroso processo de

reforma da Constituição para saber se é possível abolir o dever do voto por meio de emenda constitucional. A Carta de 1988 é expressa em determinar que não poderá ser objeto de deliberação parlamentar a proposta de emenda tendente a abolir norma constitucional pétrea. Contudo, analisou-se que as cláusulas pétreas podem ser objeto de reforma, desde que a emenda não tenha o propósito de suprimir ou prejudicar o núcleo essencial do seu campo de proteção.

Examinou-se que o "voto direto, secreto, universal e periódico", limitação material expressa no artigo 60, § 4º, inciso II, da Carta Magna, ampara o direito de votar, o que significa que o núcleo essencial desta cláusula pétrea não é o dever de votar, mas, sim, o direito. Portanto, constata-se que o objetivo geral do artigo foi atendido visto que se pode afirmar que é perfeitamente possível abolir o dever fundamental de votar no Brasil por meio de emenda constitucional, transformando o alistamento eleitoral e o voto em facultativos.

O primeiro objetivo específico era analisar as limitações ao poder de reforma da Constituição, o que foi atendido dado que se analisou o rigoroso processo de reforma da Carta Magna, com suas limitações formais, circunstanciais e materiais. Discorreu-se sobre: a iniciativa, bicameralismo, turnos e quórum de votação, princípio da irrepetibilidade, promulgação e publicação de PEC; a impossibilidade de modificação do texto constitucional durante a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio; e, a possibilidade de alterar cláusula pétrea sem modificar seu núcleo essencial.

O segundo objetivo específico era avaliar o sistema de voto no Brasil e nos países desenvolvidos, que restou alcançado porquanto averiguou-se que: a obrigação de votar não educa as pessoas; e, nações em que os índices sociais e econômicos são proeminentes adotam o voto facultativo.

Demais disso, a pesquisa partiu da hipótese de que a obrigatoriedade do voto não é a melhor maneira para se desenvolver uma nação, e, de fato, a hipótese foi confirmada. Durante o artigo verificou-se que se a consciência política de uma nação ainda não está evoluída suficientemente devido à falta de infraestrutura educacional atrelada a uma

mentalidade econômica subdesenvolvida, não é tornando o voto obrigatório que se obterá um espiral de transformação positiva da sociedade.

Conclui-se que o sufrágio não obrigatório, em paralelo a uma educação de qualidade, corresponde ao melhor instrumento de mudança social, preservando a livre vontade do cidadão na indicação de seus representantes, sem qualquer tipo de sanção por parte do Estado quando da não participação do mesmo. Neste sentido, o presente artigo confirma a plena possibilidade de emenda constitucional conducente a abolição do voto obrigatório, porquanto as limitações ao poder de reforma da Constituição, sejam formais, circunstanciais e materiais, não apresentam óbice a tanto.

## 5. Referências

ALVARENGA, D. Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking. G1, 03 mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/brasil-sai-de-lista-das-10-maiores-economias-do-mundo-e-cai-para-a-12a-posicao-aponta-ranking.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BARROSO, L. R. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e construção do novo modelo. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.  
BARROSO, L. R. A Educação Básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, a. 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.

BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. 30.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. art. 202, §6º. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. art. 60. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018, art. 1º, § 2º. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. art. 362. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Voto facultativo para todos a partir dos dezesseis anos. 17 dez. 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/enquetes/85-dos-internautas-aprovam-o-voto-facultativo-para-todos-a-partir-dos-dezesseis-anos>>. Acesso em 27 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2024. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Data de Julgamento: 03 maio 2007. DJ 22 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito: 1637 SP. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 02 abr. 2002. Data de Publicação: DJ 08 abr. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança: 32033. Relator: Min GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 20 jun. 2014. Data de Publicação: DJ 18 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança: 33697. Relator: Min. GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 15 fev. 2017. Data de Publicação: DJ 20 fev. 2017.

BRITO, C.; MURARO, C.; FUSSY, P. Intervenção federal no RJ é a 1ª desde a Constituição de 1988. G1, 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/intervencao-federal-no-rj-e-a-1-desde-a-constituicao-de-1988.ghtml>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

CANOTIHO, J. J. B. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almeida, 2003.

FARIA, R. Apenas 17 países têm punições para quem não vota. Jornal do Senado, 11 jun. 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/06/11/apenas-17-paises-tem-punicoes-para-quem-nao-vota>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

FARIA, R. Jornal do Senado. Apenas 17 países têm punições para quem não vota. 11 jun. 2010. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/06/11/apenas-17-paises-tem-punicoes-para-quem-nao-vota>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

LENZA, P. Direito constitucional esquematizado. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso de direito constitucional. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, C. Veja críticas e defesas ao voto obrigatório, de pedagogia cívica ao reforço do patrimonialismo. Folha de S. Paulo, 25 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/de-pedagogia-civica-a-reforco-de-patrimonialismo-veja-criticas-e-defesas-do-voto-obrigatorio-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PRAZERES, L. Em quem mesmo eu votei? UOL, 2018. Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/oito-entre-dez-brasileiros-nao-sabem-em-quem-votaram-.htm#tematico-1>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, L. O. S. A obrigatoriedade do voto em face do sistema democrático. Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes, Rio de Janeiro, a. 19, n. 19, p. 231, 2014.

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, T. R. História do Brasil Republicano. Indaial: Uniasselvi, 2015. p. 80.

SUFFRAGE - The World Factbook. CIA, 2021. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/suffrage/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAVARES, A. R. Curso de direito constitucional. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, J. D. A "Manobra" de Eduardo Cunha - Constitucional. Comentando O DIREITO, 16 jan. 2016. Disponível em: <<https://comentandoodireito.wordpress.com/2016/01/16/constitucional-pec-17193-a-manobra-de-eduardo-cunha/>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

TURTELLI, C.; HAUBERT, M.; TOMAZELLI, I. Previdência: Câmara aprova quebra de interstício para votar segundo turno. Estadão, 06 ago. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/08/06/previdencia-camara-aprova-quebra-de-intersticio-para-votar-segundo-turno.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

VIVAS, F. De 315 deputados eleitos na Câmara, só 27 dependeram dos próprios votos para se eleger. G1, 2018. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/de-513-deputados-eleitos-na-camara-so-27-dependeram-dos-propios-votos-para-se-eleger.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.