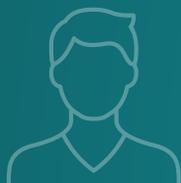
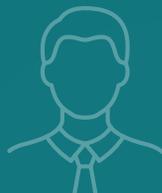
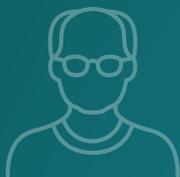




Tribunal Superior Eleitoral



# SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



## EIXO TEMÁTICO 1: DIREITOS POLÍTICOS E TEMAS CORRELATOS



Brasília  
TSE  
2022



## ROTEIRO CAPA SNE

Capa da publicação intitulada *Sistematização das Normas Eleitorais, Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, Volume 2, Fase 2*. O fundo da capa é verde-escuro. As informações textuais são escritas na cor branca. Em primeiro plano, vê-se o logotipo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), centralizado no topo. No meio da capa, o título da publicação; e, logo abaixo, o texto: Brasília TSE 2021.

Em segundo plano, estão dispostos, sequencialmente lado a lado, os seguintes desenhos em traços verde-claros:

- arco-íris;
- uma mulher usando véu;
- dois machados de dupla lâmina que se cruzam em formato de X;
- mulher com cabelos volumosos encaracolados;
- três figuras humanas, dispostas lado a lado, cada uma atrás de um púlpito sobre um semicírculo com a parte convexa voltada para cima, cortado por duas linhas verticais e duas linhas horizontais;
- homem de cabelos curtos com topete, barba, usando óculos, vestido com uma camisa social e suspensórios;
- homem idoso, careca, usando óculos e camiseta;
- símbolo *Sankofa*: um pássaro com a cabeça voltada para trás e o bico tocando o próprio rabo;
- homem de cabelos curtos lisos vestindo uma camisa social;
- mão deposita uma cédula de papel, com símbolo de visto ao centro, dentro de uma urna retangular;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;
- uma mão segurando o símbolo de Vênus (feminino) e o símbolo de Marte (masculino) entrelaçados. O símbolo feminino consiste em um círculo com uma cruz na parte superior, e o símbolo masculino consiste em um círculo com uma seta na parte superior apontando para cima;
- mulher jovem de cabelos longos amarrados em tranças, uma de cada lado;

- Símbolo Universal de Acessibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU): desenho de uma figura humana com os braços abertos. Quatro círculos representam as mãos e os pés que se conectam por meio de uma linha que forma uma grande circunferência em volta do corpo. Um círculo, ligeiramente maior que os outros quatro, representa a cabeça da figura humana;
- grupo de 10 pessoas juntas, sendo 5 de menor estatura dispostas na frente e 5 de maior estatura dispostas atrás;
- mulher indígena de cabelos longos e cocar na cabeça;
- seis figuras dispostas uma ao lado da outra. Na parte de cima, da esquerda para a direita, uma Lua crescente com uma estrela ao lado, representando o islamismo. Ao lado da Lua, uma cruz, representando o cristianismo; e, ao lado da cruz, uma estrela de David, representando o judaísmo. Na parte de baixo, três minaretes representando torres de uma mesquita;
- homem de cabelos curtos vestindo camisa social e gravata;
- três punhos erguidos, em que o punho central está fechado;
- homem com turbante na cabeça;
- homem de cabelos curtos, usando óculos, camisa social e gravata;
- flecha tocando o centro de um círculo menor, rodeado por outros dois círculos crescentes remetendo a um alvo;
- figura humana de cabelo liso e curto, usando uma camisa com gola em V;
- mulher jovem de cabelos longos soltos;
- mulher idosa com cabelos presos em coque e usando um colar de pérolas;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;
- aperto entre duas mãos;
- uma mulher usando véu;
- flecha tocando o centro de um círculo menor, rodeado por outros dois círculos crescentes remetendo a um alvo;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;
- mulher com cabelos volumosos encaracolados;
- dois machados de dupla lâmina que se cruzam em formato de X;

- imagem de um quebra-cabeça de formato redondo, composto por quatro peças, em que cada peça é segurada por uma mão;
- mão deposita uma cédula de papel, com símbolo de visto ao centro, dentro de uma urna retangular;
- homem com turbante na cabeça;
- duas mãos abertas com um arco-íris saindo da palma das mãos;
- Símbolo Universal de Acessibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU): desenho de uma figura humana com os braços abertos. Quatro círculos representam as mãos e os pés que se conectam por meio de uma linha que forma uma grande circunferência em volta do corpo. Um círculo, ligeiramente maior que os outros quatro, representa a cabeça da figura humana;
- homem idoso, careca, usando óculos e camiseta;
- mulher indígena de cabelos longos e cocar na cabeça;
- símbolo *Sankofa*: um pássaro com a cabeça voltada para trás e o bico tocando o próprio rabo;
- homem de cabelos curtos vestindo camisa social e gravata;
- mão segurando um lápis.

As figuras se repetem de forma aleatória ao longo de toda a capa do topo até a base.

## ÍCONES DA CAPA, DESCRIÇÃO E LEGENDAS EXPLICATIVAS

**Imagem:**



**Audiodescrição:**

Símbolo *Sankofa*: desenho de um pássaro, na cor verde-claro sobre fundo verde-escuro, com a cabeça voltada para trás e o bico tocando o próprio rabo.

## **Legenda:**

Imagem do símbolo *Sankofa*, um dentre vários sistemas de escrita africanos, fato que contraria a noção de que o conhecimento africano se resume apenas à oralidade. Símbolo da sabedoria de aprender com o passado para construir o futuro.

Fonte: livro *Adinkra – Sabedoria em Símbolos Africanos*, de Elisa Larkin Nascimento e Luiz Carlos Gá (Pallas Editora, 2009).

## **Mais informações:**

<https://ipeafro.org.br/acoes/pesquisa/adinkra/>

## **Imagem:**



## **Audiodescrição:**

Símbolo universal de acessibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU): desenho em traços verde-claros de uma figura humana com os braços abertos. Quatro círculos verde-claros representam as mãos e os pés que se conectam por meio de uma linha que forma uma grande circunferência em volta do corpo. Um círculo verde-claro, ligeiramente maior que os outros quatro, representa a cabeça da figura humana.

## **Legenda:**

Logomarca da acessibilidade desenvolvida pela ONU, criada para representar a acessibilidade ampla, englobando acesso a informação, serviços, tecnologias de comunicação, bem como o acesso físico.

“O alcance global deste logotipo é transmitido por um círculo, com a figura simétrica conectado para representar uma harmonia entre os seres humanos em sociedade. Esta figura humana universal com os braços abertos simboliza inclusão para as pessoas de todos os níveis, em todos os lugares.”

Fonte: ONG Inclusive – Inclusão e Cidadania.

## **Mais informações:**

<https://www.un.org/accessibilitycentre/>

<https://www.reducedmobility.eu/20191122727/the-history-of-our-logo>

<https://www.inclusive.org.br/arquivos/28238>

**Imagem:****Audiodescrição:**

Desenho feito a lápis de uma flecha tocando o centro de um círculo menor, rodeado por outros dois círculos crescentes, remetendo a um alvo.

**Legenda:**

As linhas circulares representam os diferentes níveis do Universo e da natureza.

A flecha simboliza a capacidade e o poder do ser humano na gestão de si mesmo, da natureza e do Universo.

A ilustração simboliza a importância da participação transformadora das pessoas e coletividades nas tomadas de decisões que afetam a sociedade humana e o planeta por meio do voto, que, no entanto, precisa ser certo como uma flecha bem lançada.

Fonte: Gerssem Baniwa.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Punhos erguidos, em que o central está fechado e ligeiramente mais alto que os outros dois.

**Legenda:**

Imagem simboliza os direitos humanos.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Mão depositando, em uma urna retangular, uma cédula de papel com símbolo de visto desenhado no centro.

**Legenda:**

Imagem simboliza a democracia.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Aperto entre duas mãos.

**Legenda:**

Imagem simboliza o respeito.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Mão segurando um lápis.

**Legenda:**

Imagem simboliza a liberdade de expressão, o direito de se expressar.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Mãos abertas voltadas para cima com um arco-íris saindo da palma das mãos.

**Legenda:**

Imagem simboliza a liberdade de orientação sexual.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Imagem de seis figuras dispostas uma ao lado da outra. Na parte de cima, da esquerda para a direita, uma Lua crescente com uma estrela ao lado representando o islamismo. Ao lado da Lua, uma cruz representando o cristianismo, e, ao lado da cruz, uma Estrela de David representando o judaísmo. Na parte de baixo, três minaretes representando torres de uma mesquita.

**Legenda:**

Imagem simboliza a diversidade religiosa.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Imagem de uma mão segurando o símbolo de Vênus (feminino) e o símbolo de Marte (masculino) entrelaçados. O símbolo feminino consiste em um círculo com uma cruz na parte superior, e o símbolo masculino consiste em um círculo com uma seta na parte superior apontando para cima.

**Legenda:**

Imagem simboliza a diversidade de gênero.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Figuras humanas dispostas lado a lado, cada uma atrás de um púlpito sobre um semicírculo com a parte convexa voltada para cima, cortado por duas linhas verticais e duas linhas horizontais.

**Legenda:**

Imagem simboliza a diversidade política.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Imagem de um quebra-cabeça de formato redondo composto por quatro peças, em que cada peça é segurada por uma mão.

**Legenda:**

Imagem simboliza a integração, a colaboração.

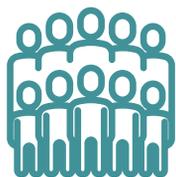
**Imagem:****Audiodescrição:**

Imagem de um grupo de 10 pessoas juntas, sendo 5 de menor estatura dispostas na frente e 5 de maior estatura dispostas atrás.

**Legenda:**

Imagem simboliza grupos sociais.

**Imagem:****Audiodescrição:**

Dois machados de dupla lâmina que se cruzam em formato de X.

**Legenda:**

O machado, símbolo máximo da divindade e representação da força do Orixá Xangô, representado em duas faces em virtude de sua inclinação guerreira à justiça. Neste projeto, retrata as religiões de matriz africana.

## © 2022 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento  
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar  
Brasília/DF – 70070-600  
Telefone: (61) 3030-9225

### **Secretário-Geral da Presidência**

José Levi Mello do Amaral Júnior

### **Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal**

Rui Moreira de Oliveira

### **Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento**

Cleber Shumann

### **Coordenador de Editoração e Publicações**

Washington Luiz de Oliveira

### **Responsáveis pelo conteúdo**

Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE) – Eixo 1: João Andrade Neto (Coordenador), Diogo Cruvinel, Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Fabricia Cavalcanti Moraes, Felipe Nunes Arruda, Leonardo Carneiro Santos, Estefânia Maria de Queiróz Barboza, Adriana Inomata, Claudia Beeck Moreira de Souza, Kamila Maria Strapasson, Roberta Mariara Penteadó, Guilherme Ozório Santander Francisco, Ramon Mapa da Silva, Eder Fernandes Santana, Georgina Helena Lima Nunes, Luís Félix de Barros Vieira Rocha, Mara Beatriz Nunes Gomes, Renan Cardozo Gomes da Silva, Simone Teixeira Barrios, Fernanda Natasha Bravo Cruz, Doriana Daroit, Graziela Rissato, Raquel Maria da Costa Silveira, Regina Claudia Laisner, Tomás Klink, Ana Teresa Iamarino, Christiane Russomano, Fernanda Machado Givisiez, Felipe Athayde Lins de Melo, Maria Gabriela Viana Peixoto, Rodrigo Puggina, Valdirene Daufemback e Tatiana Dias Silva

### **Organizadores da Coleção SNE 2**

Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira

### **Capa e projeto gráfico**

Leandro Moraes e Rauf Soares

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

### **Diagramação**

Leila Gomes

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

### **Revisão e conferência de editoração**

Gabriela Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob, Paula Lins e Valéria Carneiro  
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

### **Normalização bibliográfica**

Janete Valente Gushiken, Lígia Cavalcante Ponte, Ludmila Maria Bezerra Ventilari, Sabrina Ruas Lopes e Telia Maria Silva

Seção de Biblioteca (SEBBL/Cblem/SGIC)

### **Impressão e acabamento**

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGIC)

As ideias e opiniões expostas neste volume são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

---

Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico] : eixo temático I : direitos políticos e temas correlatos. – Dados eletrônicos (265 páginas). – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 2)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE) Fase II – Eixo I: João Andrade Neto (Coordenador), Diogo Cruvinel ... [et al].

Organizadores da coleção: Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira.

Inclui bibliografia.

Disponível, também, em formato impresso.

Modo de acesso: internet.

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes>>

ISBN 978-65-87461-32-8 (coleção) – ISBN 978-65-87461-24-3 (v. 2)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Direitos políticos – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. III. Série.

CDD 342.810 7  
CDU 342.8(81)

---

## **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

### **Presidente**

Ministro Alexandre de Moraes

### **Vice-Presidente**

Ministro Ricardo Lewandowski

### **Ministros**

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

### **Procurador-Geral Eleitoral**

Augusto Aras

**Coordenador-Geral do GT-SNE 2**

Ministro Luiz Edson Fachin

**Coordenação Executiva do GT-SNE**

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior  
Polianna Pereira dos Santos  
Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende  
Gabriel Menezes Figueiredo  
Eron Júnior Vieira Pessoa  
Diego Messina Felisbino  
Frederico Alvim  
Diogo Cruvinel  
Vinícius Quintino de Oliveira  
Renísia Cristina Garcia Filice  
Lorena Silva Santos  
Flávia da Costa Viana

**Coordenadores dos Eixos Temáticos**

João Andrade Neto (Eixo 1)  
Carlos Bastide Horbach (Eixo 2)  
Alexandre Basílio Coura (Eixo 3)  
Denise Goulart Schlickmann (Eixo 4)  
Roberta Maia Gresta (Eixo 5)  
Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo 6)  
Lara Marina Ferreira (Eixo 7)  
Jaime Barreiros Neto (Eixo 8)

**Grupo Revisor**

Álvaro Ricardo de Souza Cruz  
Estefânia Maria de Queiroz Barboza  
Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Georgina Helena Lima Nunes  
Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior  
Ramon Mapa da Silva  
Tatiana Dias Silva  
Wellington Oliveira dos Santos

## SUMÁRIO

**1. Apresentação.....16**

Autoria: Diogo Cruvinel

**2. Sanções civis por descumprimento de preceitos eleitorais no Direito Comparado: Europa e América Latina .....24**

Autoria: Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Fabricia Cavalcanti Moraes, Felipe Nunes Arruda, Leonardo Carneiro Santos

**3. O direito e o dever de votar: análise da (in)constitucionalidade do artigo 7º do Código Eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto .... 69**

Autoria: Estefânia Maria de Queiróz Barboza, Adriana Inomata, Claudia Beeck Moreira de Souza, Kamila Maria Strapasson, Roberta Mariara Penteado, Guilherme Ozório Santander Francisco

**4. Perda e suspensão dos direitos políticos: notas sobre inadequações no ordenamento.....97**

Autoria: Ramon Mapa da Silva

**5. O direito de crianças e adolescentes à liberdade de participação na vida política.....117**

Autoria: Eder Fernandes Santana

**6. Domicílio eleitoral e território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais .....146**

Autoria: Georgina Helena Lima Nunes, Luís Félix de Barros Vieira Rocha, Mara Beatriz Nunes Gomes, Renan Cardozo Gomes da Silva, Simone Teixeira Barrios

**7. Direitos políticos de pessoas em situação de vulnerabilidade: revisão de normas eleitorais para enfrentar processos de exclusão .....196**

Autoria: Fernanda Natasha Bravo Cruz, Doriana Daroit, Graziela Rissato, Raquel Maria da Costa Silveira, Regina Claudia Laisner, Tomás Klink, Ana Teresa Iamarino, Christiane Russomano, Fernanda Machado Givisiez, Felipe Athayde Lins de Melo, Maria Gabriela Viana Peixoto, Rodrigo Puggina, Valdirene Daufemback

**8. Por uma teoria dos direitos políticos democrática, pluralista e conforme a constituição .....220**

Autoria: João Andrade Neto

**Anexo.....255**

**Notas sobre alistamento e justificativa eleitoral: subsídios para elaboração do relatório parcial do Grupo Revisor 1 – Direitos Políticos e Correlatos**

Autoria: Tatiana Dias Silva

## APRESENTAÇÃO

Neste segundo volume da coleção *Sistematização de Normas Eleitorais (SNE)*, o Grupo Temático 1 (GT 1): Direitos Políticos, coordenado pelo Professor Doutor João Andrade Neto, apresenta as valiosas colaborações recebidas de representantes da comunidade acadêmica pertencentes a diferentes áreas que compuseram o grupo incumbido de avaliar as informações levantadas na fase anterior e, a partir de suas áreas de expertise, trazer sugestões de melhoria da legislação eleitoral, bem como da forma de atuação da Justiça Eleitoral. A decisão de se criar um grupo revisor para essa segunda fase mostrou-se por demais acertada, uma vez que nos possibilitou receber importantes alertas sobre a relevância social e a prática de temas que muitas vezes nos escapavam quando as análises eram focadas em questões estritamente jurídicas.

Além do coordenador do GT 1, compuseram este grupo temático os professores e as professoras Álvaro de Souza Cruz (PUC/MG), Estefânia Maria de Queiroz Barboza (UFPR e Uninter), Tatiana Dias Silva (Ipea), Ramon Mapa da Silva (Unipac), Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB), Georgina Helena Lima Nunes (Ufpel), Wellington Oliveira dos Santos (UEG) e Izabel Maria Madeira de Loureiro Maior (UFRJ). Representando a coordenação executiva da SNE, participaram Polianna Pereira dos Santos (TSE), Diogo Mendonça Cruvinel (TRE/MG) e Vinícius Quintino de Oliveira (TRE/ES).

Entre dezembro de 2020 e abril de 2021, foram realizadas três reuniões virtuais com todos os membros deste GT 1 e diversas reuniões entre os membros do GT e as equipes por eles coordenadas em suas respectivas universidades. Além dessas reuniões, foi realizado um seminário, no mês de maio de 2021, durante o qual os coordenadores e membros de cada GT expuseram os principais pontos levantados e tiveram a oportunidade de receber comentários dos observadores externos ao grupo, numa experiência de intercâmbio de ideias bastante profícua.

Por sugestão dos próprios componentes deste GT 1, entendeu-se que seria mais proveitoso para o resultado final se os trabalhos fossem divididos por temas, em vez de focar nos pontos identificados na Fase 1. Dessa forma, o professor Álvaro de Souza Cruz formou um grupo de estudos com alunos da graduação em Direito (Fabricia Cavalcanti Moraes, Felipe Nunes Arruda e Leonardo Carneiro Santos) na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), que apresentou o artigo *Sanções Civis por Descumprimento de Preceitos Eleitorais no Direito Comparado*:

*Europa e América Latina*, no qual são analisadas a possível inconstitucionalidade e a não recepção do artigo 7º do Código Eleitoral (CE/1965), bem como são apresentados argumentos empíricos e fundamentos normativos acerca da obrigatoriedade do voto. O trabalho apresenta também uma evolução histórica das sanções civis eleitorais como medidas corretivas e implicações educativas pelo descumprimento da norma cívica e faz uma comparação da legislação eleitoral brasileira, no que diz respeito a tais sanções, com a legislação interna dos EUA (todos os Estados), a legislação dos países da Europa e da América Latina. O estudo avança ainda sobre as questões relativas ao voto dos presos provisórios, a utilização do aplicativo e-Título como mecanismo prioritário de realização de justificativa de ausência de voto nas eleições, no contexto da pandemia do coronavírus, e analisa a possibilidade de controle parlamentar sobre os atos regulamentares da Justiça Eleitoral, no que diz respeito à definição e aplicação das sanções civis quanto ao exercício do voto (artigo 7º do CE/1965).

A professora Estefânia Maria de Queiroz Barboza reuniu um grupo de alunos do mestrado e do doutorado da UFPR (Adriana Inomata, Claudia Beeck Moreira de Souza, Kamila Maria Strapasson, Roberta Mariara Penteado e Guilherme Ozório Santander Francisco). Este grupo esteve em contato com o grupo liderado pelo professor Álvaro de Souza Cruz, uma vez que, embora com abordagens diferentes, tinham o mesmo tema de base. O artigo apresentado pelo grupo é intitulado *O Direito e o Dever de Votar: análise da (in)constitucionalidade do artigo 7º do Código Eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto* e traz uma análise doutrinária e jurisprudencial do artigo 7º do CE/1965, considerando as noções de proporcionalidade e devido processo legal. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de jurisprudência sobre o tema no Supremo Tribunal Federal (STF), no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), nos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e nos Tribunais de Justiça (TJs). Como conclusões parciais, foi destacado que a finalidade do artigo 7º do CE/1965, de assegurar a obrigatoriedade do voto, impondo sanções ao cidadão que não votar e justificar em até 30 dias após o pleito eleitoral, é legítima e encontra respaldo na Constituição Federal (CF/1988), artigo 14, parágrafo 1º, contudo as sanções previstas se mostram inadequadas para fomentar o comparecimento dos eleitores às urnas. O trabalho identificou que as sanções contidas no mencionado artigo 7º não costumam ser objeto de disputas processuais, muito provavelmente porque as questões são resolvidas na via administrativa e em razão do baixo valor da multa pelo não exercício do voto, que torna mais vantajoso o pagamento.

O trabalho intitulado *Perda e Suspensão dos Direitos Políticos: notas sobre inadequações no ordenamento*, elaborado pelo professor Ramon Mapa da Silva, aponta as diversas incongruências e inadequações entre a previsão constitucional sobre os direitos políticos e as normas infraconstitucionais sobre a matéria, atentando para a atuação da Justiça Eleitoral em suas ações para dar conta de tais problemas. O professor parte da premissa de que a postura meramente formalista do Judiciário, diante dos direitos políticos e do seu papel na manutenção da democracia, contribui para o esvaziamento desta e para a continuidade do estado de crise em que nos encontramos. Em seu diagnóstico, ele aponta uma carência de análises jurídicas sobre a perda e suspensão dos direitos políticos que não sejam formalistas, bem como a ausência de normas legais que tratem dos direitos políticos e das hipóteses de perda e suspensão, além de constatar que, em relação aos direitos políticos, o tema é relegado, salvo poucas exceções, a questões eleitorais, embora exerçam um papel muito mais amplo e de centralidade muito maior, tanto em questões de Estado quanto de Governo e de Administração. O trabalho teve como objeto a análise das causas de perda e suspensão dos direitos políticos contidas na legislação eleitoral infraconstitucional em cotejo com o texto constitucional, o que possibilitou verificar se os parâmetros democráticos estabelecidos pela Constituição/1988 estão sendo efetivamente servidos pelas disposições legislativas. Tal verificação se justifica uma vez que esses parâmetros constitucionais, mais do que informadores da legislação e de sua interpretação, devem ser abordados como centros irradiadores que dão o verdadeiro sentido democrático ao ordenamento jurídico.

Após identificar a existência de lacunas em algumas normas infraconstitucionais, por exemplo, sobre a comunicação pela Justiça Comum à Justiça Eleitoral da suspensão e restabelecimento dos direitos políticos, nos casos de condenação por improbidade administrativa, o trabalho conclui no sentido de que a qualidade de uma democracia não pode ser medida unicamente pelos parâmetros estabelecidos para a realização de seus pleitos eleitorais e, uma vez que os direitos políticos são pressupostos do direito eleitoral, eles devem ser tratados com os cuidados devidos para garantir que a eleição não se revele apenas um procedimento, um performativo vazio que conferiria legitimidade formal à atuação dos governos, por mais antidemocráticas que estas se revelem. Por fim, recomendou, em resumo, (a) que os dispositivos legais que desconsideram a distinção entre perda e suspensão dos direitos políticos não sejam aplicados, uma vez que não teriam sido recepcionados pela Constituição da República/1988; (b) uma regulamentação legislativa do artigo 15 da Constituição/1988, e não apenas por resoluções e outras normas da Justiça

Eleitoral; e (c) uma abordagem principiológica pela Justiça Eleitoral pautada pela proteção dos direitos políticos e pela integração de sua dimensão de garantia individual com sua importância social e política.

Além dos trabalhos elaborados pelos seus membros, o GT 1 ainda recebeu, por ocasião do seminário realizado no mês de maio, valiosas colaborações dos membros de outros grupos temáticos que atuaram como observadores externos a esse Grupo. Dentre elas, foi apresentado pelo professor Eder Fernandes Santana o trabalho intitulado *O Direito de Crianças e Adolescentes à Liberdade de Participação na Vida Política*, por meio do qual se enfatizou a necessidade de pensarmos tal direito para além da dimensão do voto, com inclusão das dimensões ética e humanista, bem como pela definição de objetivos e meios de sua efetivação. Dentre os desafios apontados no artigo, destaca-se aquele relativo aos adolescentes e os jovens internados para cumprimento de medida e de acolhimento institucional, cabendo à Justiça Eleitoral o dever de garantir o direito ao voto, mesmo que facultativamente, a todas as pessoas maiores de 16 anos, uma vez que a internação não é justificativa para o isolamento absoluto dos adolescentes ou da restrição à possibilidade de exercício do direito à convivência comunitária e da participação na vida política e, nesta, do exercício do direito ao voto.

A professora Georgina Helena Lima Nunes (Ufpel/Faculdade de Educação) criou um grupo de pesquisadoras e pesquisadores (Luís Félix de Barros Vieira Rocha – Ufpel/PPGE; Mara Beatriz Nunes Gomes – Ufpel/PPGS; Renan Cardozo Gomes da Silva – Ufpel/PPGE; e Simone Teixeira Barrios – Ufpel/PPGE) e apresentou o trabalho intitulado *Domicílio Eleitoral e Território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais*, por meio do qual buscou discutir, a partir do conceito de domicílio eleitoral, perspectivas mais aproximadas da pluralidade de realidades vivenciadas pelas comunidades e povos tradicionais habitantes do território brasileiro. O estudo identificou que, embora o CE/1965 estabeleça um conceito de domicílio eleitoral utilizando como critério exclusivo a localização geográfica da moradia ou residência do eleitor, este conceito foi elasticado pela jurisprudência do TSE ao designar que se constitui domicílio eleitoral, de igual forma, o local em que o requerente tenha vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios. Contudo, foi identificado também que, para além da elasticidade sofrida pela definição original, a distância física para o acesso aos serviços eleitorais por parte de alguns grupos, a exemplo dos povos e comunidades tradicionais, representa um grande problema na medida em que o território brasileiro é o quinto maior país do Globo.

O caso da população quilombola é bastante representativo dessa dificuldade entre o conceito utilizado pelo CE/1965 e as experiências como grupo étnico-racial, cujas identidades sociais e políticas são atreladas a um território com terras de uso comum, uma variante na concepção de domicílio privado (previsto no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965) para domicílio coletivo e, para além dessa característica, são domicílios, muitas vezes, com dificuldades de mobilidade frente às suas localizações geográficas. Entretanto, foi identificado que, a despeito das resoluções e decisões do TSE que ampliaram a noção de domicílio, subsistem problemas de ordem prática, tais como (a) a necessidade de o eleitor ainda precisar comprovar documentalmente que possui algum domicílio privado e (b) a falta de um éthos jurisdicional eleitoral por parte dos juízes eleitorais das instâncias inferiores, o que contribui para a manutenção da concepção formalista de domicílio eleitoral nas decisões de 1ª e 2ª instâncias, em desacordo com a concepção ampliada de domicílio eleitoral adotada pelo TSE, dentre outras incompatibilidades e assincronias hermenêuticas no que diz respeito à aplicação da legislação eleitoral.

A professora Fernanda Natasha Bravo Cruz mobilizou dois laboratórios já existentes na UnB, quais sejam, o Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D) (Doriana Daroit, Regina Claudia Laisner, Raquel Maria da Costa Silveira, Tomás Klink e Graziela Rissato) e o Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN) (Valdirene Daufemback, Fernanda Machado Givisiez, Felipe Athayde Lins de Melo, Rodrigo Puggina, Ana Teresa Iamarino, Christiane Russomano Freire, Maria Gabriela Viana Peixoto). Estes laboratórios trabalharam para, a partir da sistematização feita na Fase 1 da SNE, estabelecer problematizações e recomendações, levantando as ausências de temas tratados nos textos legais e apresentaram o trabalho intitulado *Direitos Políticos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade: revisão de normas eleitorais para enfrentar processos de exclusão*. As sugestões apresentadas neste trabalho partem da compreensão de que o TSE, para além de sua atribuição judicante, desempenha funções atípicas de executar ações públicas, gerindo reflexivamente políticas públicas no seu processo de coordenação de ações com os TREs e demais órgãos da Justiça Eleitoral. Esse papel é essencial na implementação de políticas públicas que visem garantir direitos políticos de eleitores em situação de vulnerabilidade, dadas condições de miséria, discriminação, subalternização, indignidade e aprisionamento que, apesar de não serem os únicos, são aspectos descritivos emblemáticos da sociedade brasileira. Neste ponto, o TSE realiza gestão pública, inclusive em relações estreitas de governança com outros setores e poderes que assessoram, normatizam, organizam

e viabilizam as dinâmicas eleitorais e colaborando, dessa forma, para a instauração de uma justiça reflexiva.

As relações estreitas de governança do TSE com outros poderes, como o Ministério da Justiça e Secretarias de Administração Penitenciária, se apresentam como necessárias em relação a algumas das sugestões apresentadas por esses dois laboratórios, mais especificamente, por exemplo, sobre a necessidade de revisão e revogação de normas eleitorais que proíbem o alistamento eleitoral da pessoa criminalmente condenada por decisão transitada em julgado, uma vez que esse dispositivo não foi recepcionado pela CF/1988; em relação à ausência do título de eleitor, fato que acentua a situação de vulnerabilidade e reduz as possibilidades de reabilitação do indivíduo e, no mesmo sentido, em relação à emissão de certidão circunstanciada que, em muitos casos, se mostra insuficiente para proporcionar a efetividade dos preceitos constitucionais. Em síntese, as propostas de revisão dos instrumentos de ação pública apresentadas pelos dois laboratórios são acompanhadas de recomendações mais gerais de proposições de adequações de práticas e relações de gestão e governança. Tais dinâmicas comportam tanto interações coordenativas setoriais internas à Justiça Eleitoral quanto a tessitura de elos transversais, que reconhecem a relevância dos demais atores articulados ao TSE para que as orientações normativas se desloquem da dimensão de propósito para, efetivamente, viabilizarem direitos políticos.

No trabalho intitulado *Notas sobre Alistamento e Justificativa Eleitoral: subsídios para elaboração do relatório parcial do Grupo Revisor 1 – Direitos Políticos e Correlatos*, elaborado pela professora Tatiana Dias Silva, foram destacados alguns aspectos de ordem normativa e prática relacionados à necessidade da promoção de equidade no exercício dos direitos políticos, tendo como foco a perspectiva de grupos vulnerabilizados. Dentre as medidas atualmente vigentes apresentadas pela professora, estão a possibilidade, recentemente assegurada pelo TSE, do uso de nome social e identidade de gênero por pessoas travestis ou transsexuais, no alistamento ou atualização de seus dados no cadastro eleitoral; o conceito mais amplo de acessibilidade relativa aos direitos políticos das pessoas com deficiência, que abarca não apenas a adequação física aos espaços de votação, mas todas as demais oportunidades de participação em todas as fases e etapas do exercício dos direitos políticos e, em relação aos povos indígenas, foram destacadas, como questões que impactam o livre exercício dos direitos políticos, as questões relativas à necessidade de alfabetização e ao alistamento militar (ou prestação alternativa).

A partir de tais apontamentos, a professora apresentou alguns tópicos para análise e recomendações, dentre as quais se destacam: a criação de um programa de educação e inclusão eleitoral, com a elaboração de cartilhas educativas e outros meios de divulgação, boas práticas e orientações para ampliação da inclusão eleitoral, atentando-se para que esses materiais educativos sejam elaborados em linguagem acessível para os povos indígenas; o aumento da proximidade e da escuta junto a entidades representativas das pessoas com deficiência, dos povos indígenas e de comunidades tradicionais para identificar as eventuais dificuldades na quitação ou dispensa do serviço militar e como estas exigências podem estar afetando sua inclusão eleitoral.

Com o trabalho de conclusão deste volume, intitulado *Por uma Teoria dos Direitos Políticos Democrática, Pluralista e Conforme a Constituição*, o professor João Andrade Neto consegue, de forma magistral, traçar uma linha de raciocínio que caminha pelos pontos centrais de cada um dos artigos acima mencionados e, por fim, apresenta proposta inovadora em relação à literatura jurídica atualmente predominante, de um marco teórico para a interpretação e aplicação dos direitos políticos que seja mais condizente com a finalidade última da nossa Constituição. Essa proposta, apresentada em momento tão oportuno quanto necessário, é inovadora principalmente por compreender que a noção de conformidade dos direitos políticos com a Carta Magna se consubstancia não apenas por uma mera adequação textual, mas, principalmente, pela justificação, e isso apenas ocorrerá se os direitos políticos, cuja importância se evidencia por legitimar a própria democracia e o Estado democrático de direito, alcançarem os fundamentos que perpassam o texto constitucional: a fundamentalidade, a importância e a interseccionalidade. É somente mantendo estes parâmetros em primeiro plano que se pode pensar, como ocorrido no caso em tela, numa teoria dos direitos políticos verdadeiramente democrática, pluralista e conforme a Constituição.

Como se pode perceber por essa brevíssima apresentação, os trabalhos elaborados pelos membros deste Grupo Temático 1: Direitos Políticos, juntamente com os grupos por eles formados em suas respectivas instituições de ensino, são resultantes de uma análise profunda e detalhada das principais questões que permeiam e instigam pesquisadores e pesquisadoras de diversas áreas no que concerne a um dos principais pilares de nossa democracia. É necessário destacar, portanto, o comprometimento, empenho e incansável esforço de toda equipe para, em tão pouco tempo, produzir este material de riqueza em conteúdo e qualidade

[Ir ao sumário](#)

incomparáveis. Este resultado apenas foi possível em decorrência da acertada iniciativa da Justiça Eleitoral em buscar, nessa Fase 2 da SNE, a colaboração dos excelentes representantes de nossa comunidade acadêmica e científica, em relação a quem, desde já, registramos nossas congratulações e agradecimentos.

**Diogo Mendonça Cruvinel**

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

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

Álvaro Ricardo de Souza Cruz<sup>1</sup>

Fabricia Cavalcanti Moraes<sup>2</sup>

Felipe Nunes Arruda<sup>3</sup>

Leonardo Carneiro Santos<sup>4</sup>

## Introdução

Sabe-se que, no Brasil, o primeiro registro de eleições é de 1535, quando, por meio do voto, o cidadão<sup>5</sup> elegia aqueles que integrariam os Conselhos ou Câmaras<sup>6</sup>, votando, nesse contexto, apenas os “homens livres”, ou seja, homens brancos portugueses, que representavam uma parcela mínima da população colonial brasileira na época. Após a declaração de independência e a instauração do império brasileiro, a situação não mudou de forma significativa: a legislação eleitoral e a Constituição de 1824 entendiam como eleitores e votantes apenas homens que possuíssem uma renda mínima<sup>7</sup>, tendo a limitação do voto à renda findado apenas com a Constituição Federal de 1891 – ressaltando que o *status* de eleitor não abrangia as mulheres. Foi apenas em 1932 – 400 anos após a primeira eleição em território brasileiro –

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

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

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

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

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

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

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

que a mulher pôde votar em eleições públicas, por força do Código Eleitoral desse ano, destacando-se, todavia, que foi apenas com a Constituição de 1934 que o voto feminino foi expressamente disposto em uma Carta brasileira, excluindo a distinção de sexo para a caracterização do eleitor<sup>8</sup>.

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

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

De acordo com o Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), atualmente 27 países adotam o instituto do voto como dever<sup>9</sup>, dos quais apenas 17 possuem sanção para seu descumprimento, destacando-se Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Luxemburgo e Uruguai. Todavia, há países nos quais ele ainda é visto como um dever pelo texto legal (como é caso do Paraguai e do México), mas não possuem sanção relacionada a seu descumprimento, o que torna o sufrágio, na prática, facultativo. Há de se ressaltar, contudo, que essa disposição, mesmo que sem previsão de sanção, é de fundamental importância para o entendimento da natureza do voto como dever.

---

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

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

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

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

Sendo assim, os países que preveem o voto obrigatório e que incorrem na aplicação de multas como medidas sancionantes estariam enquadrados dentro dessas categorias? Se a resposta for sim, não valeria enquadrá-las na categoria de penas pecuniárias<sup>10</sup>, na qual há uma sanção coercitivamente imposta? Se a resposta for não, seria possível afirmar que essa multa possuiria natureza estritamente eleitoral e em nada relacionada ao Direito Tributário? E, portanto, esse sancionamento como medida coercitiva é o que tornaria o voto um dever? Ou seria seu aspecto obrigatório o que assumiria tal função, e as sanções seriam puramente métodos coercitivos para se fazer cumprir essa obrigatoriedade do voto? E essa obrigatoriedade possuiria uma finalidade fundada em si mesma, com um caráter garantidor e assecuratório?<sup>11</sup>

---

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

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

Da mesma maneira, pode-se analisar esse aspecto na legislação brasileira, especialmente a multa prevista no artigo 7º do Código Eleitoral<sup>12</sup>, que tem por objetivo o cumprimento de determinada obrigação, e, sendo assim, a imposição de uma sanção seria para garantir a prestação de um dever-legal imposto a todos os cidadãos – sobre o tema, ressalta-se a decisão proferida pelo ex-ministro Joaquim Barbosa:

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

Decerto, ao analisar o caráter da multa no Brasil, percebem-se aspectos que são definitivamente peculiares, pois não se enquadra em nenhuma categoria de aspecto tributário, nem mesmo em uma via penal, até porque já foi matéria de decisão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que constatou que a multa eleitoral se constitui como dívida ativa não tributária<sup>13</sup>.

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

<sup>12</sup> Artigo 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no artigo 367.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esse fato pode ser observado tanto em países da América Latina quanto da Europa, o que implicaria um reconhecimento global de que a eficácia dessas sanções não mais estaria exercendo o efeito desejado. Acontecimento observado, por exemplo, no México<sup>15</sup>, onde há a existência de dispositivos constitucionais e legislativos que preveem o voto como obrigação, mas não mais preveem penalidades por seu descumprimento.

## 1.1. Multa

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

---

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

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

País	Salário-mínimo	Salário-mínimo	Valor da multa	Valor da multa	Porcentagem máxima
Argentina	\$29.160	R\$1.700,00	50 a 500 pesos	R\$2,80 até 28,00	1,65%
Bolívia <sup>16</sup>	2.122,00 Bs	R\$1.146,10	25% do salário mínimo	R\$286,52	25%
Brasil	R\$1.100,00	R\$1.100,00	3 a 10% de 33,02 Ufir <sup>17</sup>	R\$1,05 a 3,51	0,32%
Equador	US\$437,50	R\$2.320,76	10% da remuneração mensal unificada	R\$23,27	10%
Peru	930 Sobs	R\$1.167,75	Calculada de acordo com os níveis de pobreza – variando de 0,5% a 5% do salário mínimo	R\$5,84 até 58,38	5%
Uruguai	U\$16.300	R\$2.030,00	500 a 2000 pesos	R\$60,00 até 240,00	11,8%

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

<sup>16</sup> Os dados utilizados para o levantamento dos valores referentes à Bolívia tiveram como referência o ano de 2019, ano da cartilha emitida pelo *Tribunal Supremo Electoral* boliviano que regulamenta as multas eleitorais do país. Disponível em: [http://www.protagonistas.cm.org.bo/archivos/normas/Reglamento\\_Sanciones\\_Multas\\_EG\\_2019.pdf](http://www.protagonistas.cm.org.bo/archivos/normas/Reglamento_Sanciones_Multas_EG_2019.pdf). Acesso em: 6 jun. 2021.

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

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

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

## 1.2. Majoração por reincidência

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

Ora, o cidadão que se ausentar durante as eleições e perceber a não punição de seus atos terá grande probabilidade de repetir essa infração, uma vez que ele não foi coagido a exercer a sua obrigação como votante. E, portanto, essa ausência de punição pode ser um dos fatores para explicar o crescimento das taxas de abstenção nos países da América Latina e da Europa<sup>20</sup>. Se o valor irrisório da punição não desanima os eleitores belgas, tampouco é possível desconsiderar que valores punitivos maiores implicam, também, maiores índices de adesão do eleitorado. Nesse sentido, destaca-se tanto Luxemburgo<sup>21</sup>, em comparação com o restante da União Europeia, quanto o Uruguai, que obteve a maior taxa de participação da

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

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

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

América Latina. O quadro a seguir ilustra como as taxas de participação podem ser impactadas, também, por multas no caso de reincidência:

Países que preveem penalidades por reincidência			
País	Penalidade – multa	Multa	Taxa de participação <sup>22</sup>
Uruguai	2500 – 5000 pesos uruguaios	R\$300,00 – R\$600,00	90,12% <sup>23</sup>
Luxemburgo	€500 – €1.000	R\$3.200,00 – R\$6.400,00	84,24%

### 1.3. Dever jurídico de voto sem sanção

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

A Constituição paraguaia, por exemplo, em seu artigo 118, dispõe que o “*sufragio es derecho, deber y función pública del elector*” (grifo nosso)<sup>24</sup>, caracterizando, de forma expressa e indubitável, o voto como um dever<sup>25</sup>. Todavia, ao analisar a legislação eleitoral do Paraguai, percebe-se que não há, de fato, qualquer referência a uma sanção que decorra do descumprimento desse referido dever. Assim, apesar de dever jurídico – posto que expresso pelo próprio ordenamento –, a obrigatoriedade do voto acaba se tornando um dever abstrato – dever moral, *debitum* sem *obligatio* –, um dever ser dessa obrigatoriedade.

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

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

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

<sup>25</sup> Reforçado pelo artigo 1º do Código Eleitoral paraguaio, que reitera o voto como um dever.

O mesmo acontece em outros países latino-americanos, como é o caso da Costa Rica<sup>26</sup> e do México<sup>27</sup>, cujas Constituições preveem o voto como um dever, mas o ordenamento não o entende como um dever jurídico pleno, uma vez que não há sanção aplicável para o descumprimento dele. A Constituição chilena, por sua vez, dispõe, em seu artigo 15, que o voto é obrigatório para os cidadãos chilenos<sup>28</sup>; apesar de se assemelhar com os demais países anteriormente descritos – não possuir uma sanção decorrente da ausência injustificada do voto –, o ordenamento chileno se diferencia na medida em que o voto deixou de possuir sanção por meio de lei orgânica, em 2012, passando o voto a ser plenamente voluntário<sup>29</sup>.

A ocorrência de previsão do voto como um dever expresso mas sem previsão de sanção decorrente de seu descumprimento não se restringe aos países americanos, estando presente também na Europa, particularmente na legislação grega. Da mesma forma que o Chile, a Constituição da Grécia prevê, em seu artigo 51, a obrigatoriedade expressa do voto. Entretanto, apesar de já ter possuído sanção para o descumprimento desse dever, desde 2001, o ordenamento grego descaracterizou o voto como compulsório, passando o instituto a ser facultativo – dever ser. Por outro lado, ao contrário da mudança chilena, a alteração legislativa na Grécia se deu por revisão constitucional<sup>30</sup>.

## 2. Sanção decorrente do descumprimento de sanção

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, faz-se necessária uma sanção para o descumprimento da sanção decorrente do descumprimento da obrigatoriedade do voto – ou uma aplicação efetiva da multa<sup>31</sup>. O Código Eleitoral brasileiro, Lei nº 4.737/1965, prevê, em seu artigo 7º, parágrafo 1º, sanções para o descumprimento da multa aplicada ao cidadão ausente nas eleições<sup>32</sup>, elencando uma série de proibições ao eleitor que deixa de votar ou deixa de justificar a ausência de voto. O pagamento da multa somado a algumas proibições atingem diretamente direitos individuais do infrator. Está-se diante, portanto, de um embate de direitos, uma vez que o direito do voto, em sua característica fundamental de dever, sobrepõe-se a outros direitos, como o direito à educação – no inciso 6, parágrafo 1º, artigo 7º, do Código Eleitoral – ou o direito de ir e vir – inciso 5 do mesmo dispositivo.

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

Ao analisar as sanções relacionadas à obrigatoriedade do voto na Bélgica<sup>33</sup>, percebe-se que a sanção decorrente da ausência injustificada na eleição, apesar de branda, reforça a caracterização do sufrágio como um dever da mesma forma que nos demais países cujo voto é obrigatório. Além da majoração no valor econômico da multa no caso de reincidência, o Código Eleitoral belga também prevê que o eleitor que se ausentar nas eleições de forma injustificada pelo menos 4 vezes dentro de 15 anos é afastado dos cadernos eleitorais por 10 anos, não podendo, no mesmo período, ser nomeado, promovido ou receber distinção em órgãos

---

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

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

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

estatais<sup>34</sup>. Assim, percebe-se que a aplicação das sanções pecuniárias eleitorais da Bélgica, apesar de brandas – tendo em vista que a multa pelo descumprimento da obrigatoriedade do voto é consideravelmente baixa e a majoração de seu valor se aplica apenas após quatro reincidências –, ainda é presente, ocupando lugar fundamental no ordenamento jurídico belga. No entanto, a suspensão dos direitos eleitorais e as restrições relativas ao exercício de *munus* público parece-nos uma posição bastante mais severa. Aqui, talvez, se encontra a explicação para a alta adesão do eleitorado belga às urnas eleitorais.

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

Sob essa perspectiva, é necessário que se realize uma análise em dois aspectos sobre cargos públicos, uma vez que a sanção pode ser aplicada especialmente ao cidadão que atua em função pública, mas também pode estar relacionada com o ingresso em cargos dessa função. Sobre a aplicação de sanção aos servidores públicos, destaca-se a Argentina, que, conforme artigo 127 do seu Código Eleitoral<sup>35</sup>,

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 2 – receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subseqüente ao da eleição;”

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

As penalidades, previstas na legislação eleitoral, sobre o cidadão que almeja alcançar cargo público encontram respaldo em quatro grandes países sul-americanos – Argentina, Brasil, Bolívia e Uruguai. Os três últimos merecem destaque, uma vez que ilustram a sanção por descumprimento de sanção. A Bolívia, no artigo 154 da Lei de Regime Eleitoral, garante que não poderão acessar cargos públicos aqueles “*Sin el Certificado de Sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, las electoras y los electores, dentro de los noventa (90) días siguientes a la elección*”<sup>38</sup>. O Brasil, no parágrafo 1º, inciso 1, do artigo 7º do Código Eleitoral, trata da proibição de inscrição em concurso para cargo ou função pública, bem como da impossibilidade de se empossar de cargo público o eleitor que não apresentou a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente<sup>39</sup>. No Uruguai, por sua vez, o artigo 13 da Lei Eleitoral<sup>40</sup> prevê que, sem comprovante de votação ou de pagamento da multa, o cidadão não pode ingressar na administração pública<sup>41</sup>.

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

---

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

<sup>39</sup> “*Artigo 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até trinta dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no artículo 367.*

*Parágrafo 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 1 – inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;”*

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

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

A Argentina é uma exceção no que diz respeito à aplicabilidade direta da sanção por descumprimento do dever de voto, ou seja, a penalização em relação ao acesso das funções públicas não decorre do descumprimento de outras sanções. Assim, o eleitor que deixa de votar é incluído em um registro de infratores e, uma vez em tal lista, o cidadão não poderá ser designado para desempenhar funções ou empregos públicos durante três anos a partir da eleição. Fica evidente o caráter direto dessa sanção – o cidadão descumpra o dever de voto, é inserido no registro e, por consequência, fica impedido de desempenhar funções públicas, conforme artigos 18 e 125 do Código Eleitoral argentino<sup>42</sup>.

Nesse contexto, é interessante destacar o caso do Equador, cuja legislação eleitoral não prevê sanção além da multa para o cidadão que deixe de cumprir com o dever de votar. Contudo, a “*Ley Orgánica del Servicio Público*” estabelece o voto como requisito para ingressar ao serviço público<sup>43</sup>. Nesse sentido, por mais que se trate de um requisito, e não de uma sanção pela legislação eleitoral, não deixa de haver uma penalização – por meio da impossibilidade de ingressar em serviço público – ao cidadão que deixe de participar da eleição. Insta salientar que tal penalidade, como a sanção eleitoral da Argentina vista anteriormente, ocorre de maneira direta, sem decorrência do descumprimento de outra sanção, mas não tira o caráter de exceção da Argentina por não se tratar de sanção prevista na legislação eleitoral, e sim de um requisito formal para ingressar em cargos públicos.

---

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

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

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

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

## 2.2. Dever de voto e o direito fundamental à educação

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

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

Diante disso, conclui-se que as sanções que atingem a esfera dos direitos supracitados são as mais graves, uma vez que estão atingindo direitos necessários à condição humana<sup>44</sup> – o que reforça a importância da obrigatoriedade do voto e

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

das sanções para os países que as impõem. É o caso da educação, previsto na Constituição Federal<sup>45</sup> e na Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>46</sup>, pois a imposição de restrições acerca do acesso e do gozo da educação pública, em razão da abstenção eleitoral, ou descumprimento de sanção por abstenção, ilustra perfeitamente a determinação do dever de participação eleitoral como condicionante ao acesso a um direito fundamental.

Nesse sentido, o Brasil, no artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 6, do Código Eleitoral<sup>47</sup>, impede a renovação de matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo ao eleitor que deixa de provar que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou se justificou devidamente. Tal sanção não é comum ao analisar o ordenamento jurídico de diversos países, uma vez que, dos analisados nesta pesquisa, apenas o Uruguai contém sanções nesse mesmo aspecto, impossibilitando que o cidadão que, obrigado a votar, não apresente comprovante de votação ou pagamento da multa “*Inscribirse ni rendir examen ante cualesquiera de las Facultades de la Universidad, ni Institutos Normales, ni Institutos de Profesores*”<sup>48</sup>. Isso significa

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

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

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

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

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

a imposição de uma proibição ao acesso à educação pública, ou seja, para que o cidadão goze da educação pública – direito fundamental –, ele deve estar em regular cumprimento com seu dever cívico de votar.

Essa realidade verificada no Brasil e no Uruguai sedimenta o entendimento de que o voto é um dever de suprainportância para a democracia. Afinal, estabelecer uma sanção que atinge a esfera de um Direito Fundamental demonstra alto grau de importância daquilo que se objetiva proteger: a participação eleitoral. Contudo, há, no Uruguai, previsão de penalização que se relaciona com a educação pública, mas não gera conflito com o Direito Fundamental de acesso à educação. Como já mencionado, o artigo 14 da Lei Eleitoral uruguaia duplica as multas previstas por descumprimento de voto no artigo 10<sup>49</sup>, quando os cidadãos infratores tiverem a qualidade de profissionais titulares de diplomas expedidos pela Universidade da República, ou de funcionários públicos.

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

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

<sup>49</sup> “Artículo 10 - El ciudadano que sin causa justificada no cumpliera con la obligación de votar, incurrirá en una multa de \$ 500.00 (quinientos pesos) a \$ 2. 000. 00 (dos mil pesos) por la primera vez; de \$ 2.000.00 (dos mil pesos) a \$ 5.000.00 (cinco mil pesos) por cada una de las siguientes. El pago de las multas se hará efectivo en las Juntas Electorales del Departamento donde el ciudadano debió votar y dichas Oficinas estamparán en la Credencial del ciudadano omiso, un sello, con las firmas del Presidente y Secretario de la Junta, que diga: “Elecciones del día..... de..... de 19..... - No votó, pagó multa de \$ -. - “. En caso de que el ciudadano omiso, al pagar la multa no presentase su credencial, la Junta Electoral le expedirá una constancia del pago en la que conste la serie y el número de la credencial y el nombre del ciudadano, así como el hecho de haber pagado multa, con especificación de su monto y la mención de la fecha del acto electoral a que se refiera. La Corte Electoral, previamente a cada elección, fijará el monto a que ascenderán las multas, dentro del mínimo y el máximo establecidos precedentemente.”

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

A educação é um ponto-chave para o conhecimento e, em consequência, para múltiplas – possivelmente incontáveis – questões individuais, sociais e políticas. Dentre elas, destaca-se a questão central desta pesquisa: a participação eleitoral, que apresenta relação com o grau de educação<sup>51</sup>. Portanto impedir o acesso à educação em decorrência da abstenção pode ser sanção que gera consequência contrária à que se objetiva. Isso porque a educação é capaz de auxiliar na transformação da pessoa, possibilitando cenário no qual o cidadão que deixa de votar passe a ser ativo em relação à participação eleitoral – até mesmo em relação à participação política e social para além das obrigações eleitorais.

### 2.3. Restrição à documentação civil

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

O direito à documentação civil, apesar de direito básico de todo cidadão brasileiro, deve ser objeto de uma análise cuidadosa. O tema da subnotificação e de brasileiros com ausência de documentos tem sido matéria de destaque nas políticas públicas brasileiras na última década, tendo em vista a importância que a documentação civil possui na situação social do país. Nesse sentido, em entrevista para o Jornal Nacional<sup>52</sup>, em maio de 2020, o economista da FGV, Marcelo Neri, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), descreveu o brasileiro sem documentação como um “não cidadão”, posicionado “à margem de qualquer tipo de ação do estado”, estando desprotegido durante toda sua vida. Assim, o Relatório de Estatísticas do Registro Civil, publicado em 2015 pelo Instituto Brasileiro de

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

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

Geografia e Estatística (IBGE)<sup>53</sup>, divulgou que, em 2004, o número de crianças sem registro civil no primeiro ano de vida alcançava 17%, tendo esse número quase sido erradicado – beirando 1% – no ano de publicação de estudo. Apesar de específicos, os dados indicam a suscetibilidade do brasileiro à subnotificação, indicando a sensibilidade da documentação no país.

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

Os sobreviventes dos campos de extermínio, os internados nos campos de concentração e de refugiados, e até os relativamente afortunados apátridas, puderam ver [...] que a nudez abstrata de serem unicamente humanos era o maior risco que corriam. (ARENDR, 1989, página 333).

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

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

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

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

a defesa de obtenção de carteira de identidade, enquanto a restrição ao passaporte é presente na legislação boliviana também.

Por outro lado, apesar de forma relativa, outro direito limitado pelo inciso 5 se relaciona à liberdade de locomoção e ao direito de ir e vir, porquanto, além de documento de identificação, o passaporte é documento de viagem, necessário para a maioria<sup>55</sup> das viagens internacionais. Nesse sentido, estar-se-ia diante da limitação ao acesso a viagens internacionais, atingindo, de forma direta, a liberdade de locomoção.

O Código Eleitoral uruguaio, em seu artigo 13, proíbe ao cidadão que deixe de votar<sup>56</sup> obter “*pasaje para el exterior de ninguna empresa o compañía de transporte de pasajeros*”, ou seja, apesar de não proibir a expedição de passaporte diretamente, a lei do Uruguai produz os mesmos efeitos ao impedir a compra de passagens para o exterior. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a legislação uruguaia é ainda mais rígida, uma vez que impede também a locomoção entre os países que permitem a entrada com a apresentação de documento de identidade – como no Mercosul –, a não ser que o cidadão viaje em carro próprio.

Assim, independentemente da forma adotada pela legislação Uruguai – ao proibir a obtenção de passagem para o exterior – ou das utilizadas pelas legislações brasileira e boliviana – impedindo a obtenção do passaporte –, poder-se-ia sustentar uma afronta ao direito humano à locomoção, uma vez que impediria ou obstruiria o cidadão de sair do país.

Todavia, há de se notar que essa afronta é circunscrita a uma classe social específica, ou seja, atinge apenas, efetivamente, aquele cidadão que possui condições (ou necessidade) de viajar internacionalmente. Tendo em vista que as sanções são aplicadas apenas em países sul-americanos, destacando-se a Bolívia e o Brasil, países com números de desigualdade e de pobreza notavelmente

---

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

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

preocupantes<sup>57</sup>, a aplicabilidade da sanção fica restrita, visando atingir as classes sociais mais altas – que, inclusive, são, em geral, pouco atingidas pelas outras sanções impostas pelo descumprimento da obrigação de voto.

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

Outro aspecto que deve ser contemplado, devido a sua peculiaridade, é a concorrência que se encontra disposta no inciso 3 do artigo 7º do Código Eleitoral. Para abordar tal assunto, é necessário o entendimento a respeito do termo licitação, que se configura como ato administrativo, que visa à garantia da igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público – sendo estabelecida de forma prévia às contratações de serviços<sup>58</sup>. A importância de seu entendimento se deve ao fato da concorrência se caracterizar como uma das modalidades de licitação previstas legalmente, no artigo 22, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/1993<sup>59</sup>. Mais uma vez a força do princípio republicano se faz presente. A desídia com o dever de voto impõe limitação ao direito de prestar serviços para o Estado.

Por conseguinte, está previsto no artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 3<sup>60</sup>, que a participação dessa modalidade, seja pública, seja administrativa, será vedada em caso de não comprovação de votação, pagamento de multa ou justificação devida. Sobre isso, cabe ressaltar que esse inciso se mostra mais restrito que os

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

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

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

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

anteriores no que diz respeito aos entes que devem fazer a exigência de quitação eleitoral, não se incluindo as empresas públicas, sociedades de economia mista, as fundações e, por fim, as delegatárias e serviços públicos. Esse inciso merece especial atenção devido à posição e à importância do direito fundamental que está sendo cerceado: a livre iniciativa, que possui um âmbito de proteção alargado, englobando a liberdade econômica e a de concorrência, sendo esta última objeto da sanção. Sob esse aspecto, nota-se que essa previsão do Código Eleitoral é uma especificidade do ordenamento jurídico pátrio, uma vez que não há essa previsão nas legislações analisadas.

Da mesma forma que o artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 3, em relação ao aspecto econômico, o inciso 4 também se qualifica como uma particularidade do ordenamento pátrio, ao sancionar a proibição de obtenção de empréstimo em instituição financeira pública<sup>61</sup>. De forma semelhante, esse inciso também engloba aspectos públicos ao limitar o direito do cidadão em buscar auxílio financeiro, de qualquer estabelecimento de crédito que esteja correlacionado ao ente estatal.

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

Ainda com relação à Bolívia, destaca-se o valor atribuído à sua multa pelo não comparecimento ou pela ausência de apresentação do comprovante eleitoral, que se configura por 25% do salário mínimo local, representando a porcentagem mais elevada e discrepante se comparada não só com a América Latina, mas também com a Europa. Esse elevado valor, somado à amplitude da esfera de atuação das sanções, evidencia o sancionamento de punições mais severas, uma vez que afeta a esfera particular do

---

<sup>61</sup> “[...] nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos”.

cidadão, de forma a contrariar não apenas os direitos fundamentais da Constituição boliviana como também o que está previsto no artigo 25 da Declaração de Direitos Humanos – ratificada pela Bolívia –, a qual prevê:

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

A exemplo disso, tem-se o “*El Bono Contra el Hambre*”<sup>62</sup>, que se configura como um auxílio entregue pelo governo boliviano durante a pandemia de Covid-19 aos mais vulneráveis, por meio do Decreto nº 4345<sup>63</sup>, de 22 de setembro de 2020, em que, a princípio, os cidadãos que não apresentassem o comprovante de quitação eleitoral ficariam sem receber o crédito governamental. Todavia esta medida sofreu alteração por meio de manifestação expressa do Tribunal Supremo Electoral para garantir que a não apresentação do certificado de quitação eleitoral se caracterizasse como impedimento de acesso ao auxílio<sup>64</sup>. Ora, está-se diante de um período marcado pela instabilidade política e econômica (com grande dificuldade de obtenção de empregos) em um curto período, que, em decorrência da amplitude da sanção legal boliviana, ocorreu a sobreposição do dever de votar sobre os demais direitos humanos e fundamentais, inclusive o de se ter uma vida digna<sup>65</sup>, momento este marcado por situações de indignidade – como a perda de lares e até o enfrentamento da fome.

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

<sup>63</sup> O Decreto Supremo nº 4345, de 22 de setembro de 2020, está disponível em: [https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4345.xhtml?dcmi\\_identifier=BO-DS-N4345&format=xhtml](https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4345.xhtml?dcmi_identifier=BO-DS-N4345&format=xhtml). Acesso em: maio 2021.

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

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

### 3. Finalidade das sanções

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

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

Além do mais, destaca-se também o valor atribuído às multas, que, se comparado com os valores dos demais países da América Latina, é o único a ultrapassar 10% do salário mínimo – como já foi demonstrado pela tabela. Outrossim, sua singularidade também reside no fato de ser o único do continente sul-americano a constar em sua legislação sobre multas por reincidência em caso de não participação eleitoral. Torna-se evidente então como essas medidas, na prática, geram resultados: as eleições uruguaias de 2019 obtiveram a maior taxa de participação ativa nas últimas eleições da América Latina (com a presença de 2.699.463<sup>66</sup> eleitores, número equivalente a 90,12% de participação da população eleitoral).

Conforme visto, nos países em que o instituto do voto é obrigatório, aplica-se a multa ao eleitor que deixa de votar e, na maior parte dos casos, aplica-se a sanção por descumprimento da primeira penalidade; contudo, o que se objetiva com essas

---

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

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

### 3.1. Finalidade das multas eleitorais

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

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

primeira penalidade de forma mais incisiva; nesse sentido, o eleitor além de evitar o valor da multa, evitaria também as penalidades decorrentes do não pagamento dela.

### 3.2. Finalidade das sanções decorrentes do descumprimento de sanção

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

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

Conforme analisado, as sanções por descumprimento da multa decorrente da ausência injustificada nas eleições – apesar de específicas, variando de país para país – geram, comumente, um embate direto entre o dever de voto e os direitos fundamentais e humanos. Contudo, nem sempre essas sanções, mesmo se relacionando com o sufrágio, possuem alguma correlação lógica com o instituto. É o caso, por exemplo, do artigo 154, alínea *b*, do Código Eleitoral boliviano, que prevê que eleitores sem *Certificado de Sufragio* não poderão “*Efectuar trámites bancarios*”, ou seja, o texto legal boliviano limita o acesso do cidadão a operações bancárias em um sentido amplo, sem sequer circunscrever essa limitação ao acesso a instituições financeiras públicas. Por outro lado, ao

limitar o acesso do cidadão a operações bancárias, as legislações uruguaia<sup>67</sup> e brasileira<sup>68</sup> circunscrevem essa aplicação apenas para instituições estatais. Nesse sentido, uma vez descumprido um dever imposto pelo próprio Estado – dever esse que deve ser entendido, fundamentalmente, como dever de interesse público – poder-se-ia perceber, de forma clara, a intenção reformatória da penalidade, tendo em vista que se estaria limitando ao cidadão o acesso a um serviço público em decorrência do descumprimento de um dever público. Assim, estariam presentes o caráter punitivo e o reeducativo das sanções brasileiras e uruguaias; enquanto, na penalidade boliviana descrita, estaria presente somente o caráter punitivo. Conclui-se, portanto, que, uma vez presente a circunscrição da sanção que limita ou atinge os direitos do eleitor ausente a serviços públicos, estar-se-ia diante, além da natureza punitiva, também da natureza reformatória da penalidade.

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

Conforme observado, as sanções por descumprimento do dever de votar objetivam à participação política dos cidadãos. Contudo, por mais que a sanção eleitoral seja o ponto central de análise desta pesquisa, inúmeros são os fatores que impactam uma sociedade mais ativa politicamente, e, por consequência, índices mais altos de participação eleitoral. Fazem-se necessárias, para evidenciar este fato, as análises de dados de abstenção e comparecimento eleitoral de diversos países, com diferenças e semelhanças no instituto do voto.

Em um primeiro momento, observa-se que países de voto facultativo – sem sanções por descumprimento – chegam a apresentar variações consideráveis entre suas participações eleitorais, como exemplo, destacam-se a Alemanha –

---

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

<sup>68</sup> “Parágrafo 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: 2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição; 3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias; 4 - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;”.

por ser referência política europeia –, com 76,2%<sup>69</sup> de participação, e o Chile<sup>70</sup>, que apresenta taxa de comparecimento inferior à 50%. Quanto aos países de voto obrigatório, nota-se também a discrepância entre suas participações eleitorais, na Bolívia, no Uruguai e na Bélgica, como já visto, a taxa de comparecimento é alta (próxima de 90%), por outro lado, o Brasil apresenta índices de participação de 76,85%<sup>71</sup>. Assim, o índice de comparecimento do Brasil está mais próximo do alemão – apesar do voto facultativo – do que do uruguaio. Portanto, conclui-se que o impacto das sanções nas estatísticas de participação eleitoral é visível, mas não é capaz de estabelecer, exclusivamente, a alta participação eleitoral da população, além de contar com maior número de eleitores interessados apenas em se desincumbir de uma obrigação imposta, representados, muitas vezes, pelos votos brancos e nulos<sup>72</sup>.

Dessa forma, questiona-se a obrigatoriedade do voto, uma vez que, sendo objetivo maior a participação eleitoral por meio das sanções, a qualidade do voto é discutível, afinal, há parcela considerável de eleitores que votam para se desincumbir de uma obrigação, ou por temor da sanção aplicada à abstenção. Assim, haveria a participação pela obrigação (sanção) e não por noções de cidadania e atividade política cidadã. Ora, seria possível definir que uma alta taxa de participação eleitoral, por si só, é capaz de atribuir legitimidade ao governo e ao regime democrático? Ou seja, garantiria uma democracia mais sólida e segura? Caso fosse verdade, estaríamos definindo que a democraticidade de um país pode ser medida facilmente pela sua taxa de comparecimento às eleições. É evidente que a realidade não é tão simples, a participação constitui importante fator para a democracia, mas se encontra imersa em um emaranhado de fatores das mais diversas áreas.

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

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

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

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

Nesse contexto, observa-se o fenômeno do voto facultativo, majoritariamente adotado na Europa, e os fundamentos para a sua existência, pautados na qualidade do voto e na liberdade do cidadão. Assim, sobressai o voto em seu caráter de direito, respeitando princípios do liberalismo e da escolha individual – não excluindo o voto como dever cívico, mas impossibilitando sua sobreposição perante as liberdades do indivíduo no Estado democrático de direito. Por outro lado, a participação eleitoral nesses países não pode ser negligenciada, afinal, se for muito baixa, há também uma perda considerável de democraticidade, uma vez que as eleições seriam decididas por um núcleo de cidadãos “conscientes” – ativos eleitoralmente. Assim, o povo (*demos*) capaz de impactar a política em termos de atribuição de poder (*kratos*) seria uma parcela mínima – de poucos (*oligos*) interessados<sup>73</sup> – diminuindo a visualização de democraticidade nesses casos. Portanto, para uma experiência mais democrática nesse sistema, objetiva-se um alto número de cidadãos politicamente ativos por vontade própria.

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

Insta salientar, ainda, que as variações dentro do sistema eleitoral de voto facultativo aparecem até mesmo dentro de um mesmo país: nas eleições de 2017, a França apresentou dados de participação eleitoral de 74,6% nas eleições

---

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

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

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

presidenciais e de 48,7%<sup>76</sup> nas eleições legislativas<sup>77</sup>. Dessa forma, enquanto a primeira taxa aponta uma participação razoavelmente elevada da população, a segunda aponta uma participação consideravelmente baixa, apesar de estarem sob análise os mesmos cidadãos na mesma eleição<sup>78</sup>.

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

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

Diante disso, é de interessante análise o caso da Polônia, que, nas eleições deste século, manteve seus índices sempre próximos a 50%<sup>81</sup>, contudo, nas eleições parlamentares de 2019 e presidenciais de 2020, apresentou taxa de comparecimento

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

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

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

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

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

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

de 61,7% e 68,2%, respectivamente<sup>82</sup>. Dessa forma, resta evidente que a participação popular nas eleições não é algo fixo – sem evolução no espaço-tempo –, possibilitando que os países, em geral, almejem taxas maiores de participação eleitoral. Em sentido contrário, a preocupação com a queda de participação é fundamental, o que fica evidente na análise da Itália, que apresenta índices de participação próximos a 73% (longe de ser uma taxa baixa), contudo, desde as eleições de 2006, o país vive uma queda considerável nas taxas de comparecimento – apresentando uma queda de mais de 10% no período<sup>83</sup>.

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

## Conclusão

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

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

---

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

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

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

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

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

Ainda sobre as sanções, é curioso que a maioria dos países com obrigatoriedade do voto não preveem penalidades pela reincidência de seu descumprimento, fato que pode ser registrado somente na Bélgica, Uruguai e Luxemburgo dentre todos os países analisados. Esse fator poderia gerar questionamentos quanto à legitimidade da atuação estatal em seu sentido coercitivo, uma vez que, não havendo previsão de reincidência, o cidadão que se ausentar durante as eleições e perceber a não punição de seus atos teria grandes chances de reincidir tal infração.

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

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

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

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

Assim, tendo em vista o caráter fundamental do dever de voto e as consequentes sanções decorrentes de seu descumprimento, deve-se perceber que essas penalidades possuem finalidades intrínsecas – não necessariamente objetivos pensados pelo legislador, mas finalidades que se materializam na prática –, tendo como principal elemento o “peso” da sanção. Assim, poderiam as sanções possuir o

caráter punitivo, preventivo ou reeducativo, podendo, inclusive, possuir mais de uma natureza, cumulando esses caracteres descritos.

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

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

Apesar de a maior parte dos países latino-americanos preverem o voto como um dever<sup>84</sup> – tornando-o uma obrigação –, poucos aplicam multas decorrentes do descumprimento dessa obrigatoriedade; e o número de países que possuem sanções resultantes do não pagamento da primeira penalidade é ainda menor, destacando-se que todos esses países latino-americanos que aplicam qualquer tipo de sanção estão todos localizados na América do Sul. Nota-se, todavia, que apesar da proximidade geográfica, as sanções não possuem, necessariamente, semelhanças específicas,

---

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

na medida em que, enquanto Brasil e Argentina aplicam multas de valores ínfimos, Peru e, especialmente, Bolívia, Equador e Uruguai aplicam penalidades pecuniárias de valores consideravelmente altos, principalmente se for considerada a realidade socioeconômica da região latino-americana.

O mesmo ocorre na Europa, onde Bélgica e Luxemburgo – os únicos países europeus que possuem sanção por descumprimento da obrigação do voto do cidadão – diferem fundamentalmente ao aplicar a penalidade eleitoral. Luxemburgo, além de possuir uma multa de valor alto, aplica a penalidade de reincidência, majorando em até 10 vezes a multa inicial por descumprimento da obrigatoriedade do voto<sup>85</sup>. Por outro lado, a multa eleitoral aplicada na Bélgica mais se assemelha às penalidades brasileira e argentina, quanto a possuir um valor meramente simbólico. Contudo, apesar de possuir uma multa de valor extremamente baixo, a Bélgica possui outra sanção que se relaciona diretamente à reincidência de ausência injustificada – a limitação de direitos, assemelhando-se às sanções por descumprimento da multa em países latino-americanos –, ao contrário de Luxemburgo, que não possui tal penalidade em seu ordenamento eleitoral, limitando a sanção ao pagamento da multa de alto valor.

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

Contudo, por mais que as sanções constituam um fator gerador de participação eleitoral, estão longe de ser o único. Isso fica evidenciado em dois momentos: quando observamos a participação eleitoral sueca e dinamarquesa em relação à chilena e à portuguesa; e quando comparamos a participação do Uruguai em relação ao Brasil. Ora, se o instituto do voto como obrigatório ou facultativo fosse fator de maior

---

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

importância em relação aos demais, os dados de abstenção não demonstrariam uma discrepância tão significativa quanto à percebida nessas comparações.

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

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

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

## Referências

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

ARGENTINA. **Código Electoral nacional**: Ley nº 19.945: normas reglamentarias y complementarias. Buenos Aires: Congreso de La Nación Argentina, 2019. Disponível em: [https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/Ley\\_19945\\_TA.pdf](https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Ley_19945_TA.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

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

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

BÉLGICA. **Code Electoral**: 12 avril 1894. Disponível em: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1894041230&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1894041230&table_name=loi). Acesso em: 7 jun. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.714**, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9714.htm). Acesso em: 4 jun. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

CHILE. Decreto Supremo nº 1.150, de 1980. Constitución Política de la República de Chile. Ministerio del Interior, **Diario Oficial**: Santiago, 24 oct.1980. Disponível

em: [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf).  
Acesso em: 7 jun. 2021.

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

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

ECUADOR. [Constitución (2008)]. Constitución de la República del Ecuador: incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. [Quito]: **Registro Oficial** n.º. 449, 20 oct. 2008. Disponível em: [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acesso em: 7 de jun. 2021.

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

ECUADOR. Ley Orgánica Electoral: Código de la democracia, de 09 de abril de 2009. Quito: **Registro Oficial**, Suplemento n.º 578, 27 abr. 2009. Disponível em: <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Cod-de-la-Democracia.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

GRÉCIA. ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 92. **Presidential Decree 96/2007**. Atenas: 2007. Disponível em: [https://www.legislationline.org/download/id/7827/file/Greece\\_Law\\_election\\_parliament\\_as\\_of\\_2007\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/7827/file/Greece_Law_election_parliament_as_of_2007_en.pdf). Acesso em: 7 de jun. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

MÉXICO. Ley General de Instituciones y Procesamientos Electorales. [México, DF]: **Diario Oficial de la Federación**, 23 mayo 2014. Disponível em: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf). Acesso em: 7 jun. 2021.

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

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

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción: 20 jun. 1992. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/>

Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

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

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

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

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

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

# O DIREITO E O DEVER DE VOTAR: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 7º DO CÓDIGO ELEITORAL E PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS EFETIVOS DE ESTÍMULO AO VOTO

Estefânia Maria de Queiróz Barboza; Adriana Inomata; Claudia Beeck  
Moreira de Souza; Kamila Maria Strapasson; Roberta Mariara Penteadó;  
Guilherme Ozório Santander Francisco.

**Resumo:** o artigo 7º do Código Eleitoral (CE) estipula medidas restritivas a serem impostas para aqueles que não exercem o direito de voto nem justificam a ausência no prazo devido. O texto aqui proposto esclarece que o mencionado dispositivo não é compatível com o sistema constitucional brasileiro, considerando sua inadequação à finalidade pretendida, que é o incentivo ao exercício do voto. Assim, diante do estudo do Direito Comparado, da análise teórica, da pesquisa de jurisprudência e do exame de dados disponibilizados pelo TSE, o artigo demonstra o caráter desproporcional do artigo 7º, apresentando propostas de outras medidas que poderiam ser mais eficientes para incentivar o cidadão ao exercício do direito de votar.

**Palavras-chave:** voto obrigatório; proporcionalidade; medidas restritivas; estímulo ao voto.

## 1. Introdução

Nos termos do artigo 14 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a soberania popular é exercida “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Ainda conforme a Carta Maior, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos (artigo 14, parágrafo 1º, incisos 1 e 2, da CF/1988). Além da determinação constitucional, o Código Eleitoral (CE), em seu artigo 7º, prevê medidas restritivas graves para o cidadão que deixa de votar e não justifica sua ausência no prazo devido.

Artigo 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no artigo 367. (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 1966.)

Parágrafo 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

1 - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias;

4 - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos; (Vide Medida Provisória nº 958, de 2020.) (Vide Lei nº 13.999, de 2020.) (Vide Medida Provisória nº 975, de 2020.) (Vide Medida Provisória nº 1.028, de 2021.)

5 - obter passaporte ou carteira de identidade;

6 - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

7 - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

Parágrafo 2º Os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 18 anos, salvo os excetuados nos artigos 5º e 6º, nº 1, sem prova de estarem alistados não poderão praticar os atos relacionados no parágrafo anterior.

Parágrafo 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar a multa ou não se justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido. (Incluído pela Lei nº 7.663, de 1988.)

Parágrafo 4º O disposto no inciso 5 do parágrafo 1º não se aplica ao eleitor no exterior que requeira novo passaporte para identificação e retorno ao Brasil. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015.) (BRASIL, 1965)

Entre os especialistas, os argumentos favoráveis à obrigatoriedade do voto perpassam o estímulo ao estabelecimento de práticas democráticas, o incentivo a uma preocupação com a coisa pública e a busca de uma maior igualdade social por meio da participação política. Já para outros estudiosos, o voto obrigatório reforça o coronelismo e o patrimonialismo no país, e o voto deveria ser visto mais como um direito do que como um dever, sendo esse um argumento a favor do voto facultativo e da eleição de candidatos que melhor representem os interesses da sociedade (MORAES, 2020).

Em pesquisa realizada no ano de 2020, de acordo com dados do Datafolha, 56% dos brasileiros rejeitam o modelo do voto obrigatório e 41% são favoráveis. Os eleitores com curso superior integram a faixa que mais rejeita a obrigatoriedade do voto (62%), havendo mais críticas ao sistema atual nas regiões metropolitanas (64%) do que no interior (51%) (DATAFOLHA, 2021).

Ainda, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nas eleições de 2020, apenas 76,85% dos eleitores aptos compareceram à eleição e votaram no primeiro turno, e 70,47%, no segundo turno. Já nas eleições de 2018, dos eleitores aptos, 79,68% exerceram o direito ao voto no primeiro turno, e 78,71%, no segundo turno. Os relatórios estatísticos constantes no *site* do TSE apontam que as taxas de abstenção do eleitorado brasileiro têm aumentado nos últimos anos: de 19,39%, no primeiro turno de 2014, para 23,15%, no primeiro turno de 2020<sup>1</sup>.

Assim, além da existência de uma atual rejeição dos brasileiros ao modelo de voto obrigatório, muitos acabam não comparecendo às urnas, apesar da obrigatoriedade prevista constitucionalmente e das sanções legais. Apesar de o voto obrigatório não ser uma cláusula pétrea (artigo 60, parágrafo 4º, CF/1988), podendo ser objeto de emenda constitucional<sup>2</sup>, o presente artigo não possui como escopo a análise da pertinência da alteração da obrigatoriedade do voto, a qual demanda um estudo próprio e interdisciplinar.

O que aqui se pretende é, partindo da obrigatoriedade do voto prevista na Constituição, demonstrar que o artigo 7º do CE, acima transcrito, não é capaz de assegurar a obrigatoriedade do voto protegida constitucionalmente e, diante disso, investigar quais as razões principais das abstenções e propor alternativas mais eficazes de incentivo ao exercício do voto.

Assim, o texto será dividido em três partes: (a) em um primeiro momento, será realizado estudo comparado em relação ao sistema de obrigatoriedade do voto para verificar se a imposição de sanções pelo não exercício do direito/dever é uma constante em outros sistemas jurídicos; (b) em seguida, será realizada a análise da proporcionalidade do artigo 7º do CE, especialmente em relação à sua adequação à finalidade pretendida (obrigar o exercício do voto), verificando,

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 15 jun. 2021.

<sup>2</sup> 51 PECs já tramitaram no Congresso Nacional objetivando modificar o artigo 14, parágrafo 1º da CF/1988, conforme dados do Projeto Congresso em Números, vinculado à FGV Direito Rio. Ver: Oliveira; Mohallem; Castro, 2018.

também, na jurisprudência, como se apresentam as demandas que envolvem o mencionado dispositivo; (c) por fim, partindo dos dados disponibilizados pelo TSE, serão apresentadas situações fáticas que podem estar dificultando o acesso dos cidadãos às urnas e serão formuladas propostas de instrumentos que poderiam ser mais eficientes que os constantes do artigo 7º do CE, para incentivar o cidadão ao exercício do voto.

## **2. Contextualizando: as sanções pelo não exercício do voto no Direito Comparado**

O Direito Comparado fornece interessantes exemplos para pensar a reformulação da redação atual do artigo 7º, parágrafo 1º, do CE, tendo em vista as restrições de direitos civis ocasionadas pela ausência de votação em países em que tal dever é obrigatório.

A disciplina latino-americana demonstra a existência de duas modalidades de obrigatoriedade do voto. A primeira tendência trata o direito ao voto como obrigatório, porém não discrimina sanções (FERNÁNDEZ; THOMPSON, 2007, página 253). Nesse sentido, a Constituição da Costa Rica, por exemplo, prevê, em seu artigo 93, que “o voto é uma função cívica primordial e obrigatória”, complementado pelo artigo 95, que dispõe sobre os princípios que regerão a legislação eleitoral, como a previsão de “garantias para que o sistema eleitoral facilite aos cidadãos o exercício desse direito” (COSTA RICA, 1949).

Igualmente, em El Salvador, o artigo 73, parágrafo 1º, da Carta Política daquele Estado prevê o exercício do sufrágio como dever político do cidadão, não disciplinando qualquer consequência para a ausência de tal exercício (EL SALVADOR, 1983).

Por sua vez, a Constituição da Guatemala estabelece seis direitos e deveres políticos dos cidadãos em seu artigo 136, incluindo a capacidade eleitoral ativa e passiva, seguido pelo artigo 147 da mesma Carta, que disciplina a aquisição e o exercício da cidadania guatemalteca, assinalando que “os cidadãos não terão mais limitações que aquelas estabelecidas nesta Constituição e pela lei” (GUATEMALA, 1985).

O segundo grupo de países que adota o voto obrigatório se diferencia do antecedente em razão da aplicação de sanções aos faltantes, a exemplo do que contempla a experiência brasileira atual (FERNÁNDEZ; THOMPSON, 2007, página

253). Nessa segunda classificação, a Constituição do México (MEXICO, 1917) estipula, em seu artigo 26, inciso 3, que o voto é uma obrigação cidadã cuja inobservância pode levar ao acionamento do artigo 38, inciso 1, do mesmo diploma, que trata da suspensão temporária dos direitos políticos em caso de ausência injustificada à votação, com duração pelo prazo de um ano, podendo ser cumulada com outras medidas previstas em lei (FLORES-LLAMAS, 2019).

Na Argentina, o voto obrigatório é fiscalizado mediante a aplicação de penalidades previstas na Lei nº 8.871, conhecida como Lei geral de Eleições, cujo artigo 83 expressamente trata da imposição de censura escrita pela junta eleitoral competente, bem como comina multa de dez pesos, consignando a possibilidade de sua majoração em caso de reiteração. No caso Esquivel, decidido pela Suprema Corte daquele país, afirmou-se a constitucionalidade da obrigatoriedade do voto e das sanções que a acompanhavam na hipótese de sua inobservância. No entanto, na mesma decisão, o Tribunal consignou a viabilidade de outros arranjos a serem perseguidos no âmbito da esfera legislativa, de modo que a imposição dessas sanções não se traduz como a única forma de fiscalizar o cumprimento do voto, encarado em sua face de dever individual (VANOSSI, 2012, página 31-32).

Também integrando o grupo, a Bolívia estipulou, por meio da Lei nº 1246 de 1991, consoante seu artigo 167, a exigência de se demonstrar comprovação de votação nos períodos estabelecidos, cuja ausência poderá assentar as seguintes proibições: a) acesso a cargos públicos; b) recebimento de soldos ou salários de empregos públicos; c) obtenção de empréstimo por meio de instituições oficiais; e d) emissão de passaporte. Embora a maior parte dos Estados não necessariamente apliquem tais sanções, é certo que sua instituição se deu no curso de uma grande onda de instituição de diplomas semelhantes na América Latina, enquanto na Europa apenas dois países aderiram a tal modalidade no curso do século 20 (BIRCH, 2008. página 25-26).

Percebe-se que o Brasil tem seguido uma linha muito similar àquela adotada pelo segundo grupo de países latino-americanos, que impõe o voto obrigatório com aplicação de sanções no caso de não comparecimento, injustificado, às urnas. Todavia,

conforme se demonstrará no tópico seguinte, ao menos no contexto brasileiro<sup>3</sup>, essa linha não tem se mostrado efetiva para garantir a obrigatoriedade do voto.

### **3. A inadequação das medidas restritivas previstas no artigo 7º para obrigar o exercício do voto**

#### **3.1. Aspectos teóricos: a (des)proporcionalidade**

Sendo, na atualidade, difundido amplamente como princípio geral do Direito não escrito, o exame da proporcionalidade é considerado uma técnica argumentativa, um procedimento de tomada de decisão (SWEET; MATHEWS, 2018, página 75)<sup>4</sup> que visa analisar a validade de uma intervenção, seja pelo poder público ou por particular (SCHLINK, 2012, página 722) em um direito fundamental, nas situações em que esses colidem com outros direitos ou com bens e interesses jurídicos tutelados, estabelecendo uma relação entre fins e meios (STRAPAZZON; INOMATA, 2017, página 95).

O teste da proporcionalidade responde à pergunta sobre a validade de uma intervenção em um princípio (ALEXY, 2011, página 67). Todas as colisões entre princípios – portanto, entre direitos fundamentais – que se estruturam dessa forma só podem ser solucionadas se restrições e sacrifícios forem feitos. A questão essencial a saber é como essas restrições serão feitas de modo a impedir violações. Importante ressaltar que toda situação que envolve colisão entre princípios<sup>5</sup> traz em si uma relação entre fins e meios, e a proporcionalidade nos diz que os fins nem sempre justificam os meios.

No caso em questão, ou seja, na análise do artigo 7º do CE, as medidas ali previstas visam garantir a obrigatoriedade do voto, impondo sanções ao indivíduo que deixa de votar e de justificar em 30 dias (ou de pagar multa), as quais implicam intervenções a uma série de direitos, muitos dos quais considerados direitos fundamentais. O exame da proporcionalidade será, portanto, utilizado para averiguar

<sup>3</sup> Em razão dos limites metodológicos impostos por esse tipo de trabalho de pesquisa, o recorte temático não permitiu o aprofundamento da pesquisa quanto à efetividade, para garantir o cumprimento da obrigatoriedade do voto, das sanções impostas por esse segundo grupo de países.

<sup>4</sup> Conforme ensina Pulido (2007, página 81), “[e] principio de proporcionalidad cumple la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales”.

<sup>5</sup> Segundo Alexy (2008, página 96), a colisão entre princípios ocorre quando, em uma dada situação, incide mais de um princípio e eles apontam para resultados opostos, sendo que a satisfação de um importa no impedimento ou embaraço de outro.

se tais medidas, no atual contexto, são proporcionais para garantir a obrigatoriedade do voto, ou seja, se são constitucionais.

O exame da proporcionalidade pode ser dividido em duas, três ou quatro etapas, que se relacionam de modo subsidiário entre si. Para Bockenford ele pode significar apenas a análise da adequação da medida em relação ao fim almejado e da necessidade da medida em relação a outras possíveis (SILVA, 2002, página 35). Alexy (2008, página 587), como a tendência majoritária, defende que o teste da proporcionalidade abrange o exame da relação entre fins e meios em três etapas – a saber: exame da adequação, exame da necessidade e exame da proporcionalidade em sentido estrito<sup>6</sup> –, as quais são aplicadas ao caso de maneira sucessiva e escalonada (BERNAL PULIDO, 2007, página 692-693). Isso significa que, para ser considerada proporcional, a medida deve ser idônea, necessária e proporcional em sentido estrito. Autores como Schlink (2012, página 718-737) consideram a análise da proporcionalidade em quatro fases: análise da legitimidade dos fins (*legitimacy of the end*)<sup>7</sup>, análise da adequação (*fitness or suitability*), análise da necessidade (*necessity*) e análise da proporcionalidade em sentido estrito (*balancing*).

No teste de legitimidade, verifica-se a legitimidade dos fins, ou seja, se os fins almejados no caso concreto, com a medida escolhida, têm respaldo na constituição ou nas leis.<sup>8</sup> Nesse sentido, como identificado, o artigo 7º do CE busca assegurar a obrigatoriedade do voto, impondo sanções ao cidadão que não votar nem justificar em até 30 dias após o pleito eleitoral. Tal finalidade tem respaldo na Constituição brasileira, que, no artigo 14, parágrafo 1º, estabelece a obrigatoriedade do voto e, portanto, é legítima.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Nesse mesmo sentido, no Brasil, Aragão (2001) propõe a utilização do exame da proporcionalidade em três etapas para análise das intervenções do Estado nas atividades econômicas.

<sup>7</sup> Importante observar que autores que entendem que o teste da proporcionalidade envolve um *exame em três etapas* consideram que a análise da legitimidade dos fins está inserida na fase da adequação. Nesse sentido, Bernal Pulido (2007, página 693) entende que “*el subprincipio de idoneidad impone dos exigencias a toda medida de intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo y, en segundo término, que sea idónea para favorecer su obtención*”.

<sup>8</sup> Um fim que fundamenta uma intervenção em um direito e que tenha respaldo na Constituição é aquele que não está proibido implícita ou explicitamente por ela. Ver: BERNAL PULIDO, 2007, página 695 e SCHLINK, 2012, página 722.

<sup>9</sup> Importante, ainda, observar que a regra constitucional contida no artigo 14, parágrafo 1º tem fundamento em princípios formais da legalidade, da democracia e da soberania popular. Sobre o tema, ver: PES; FLEIG, 2018. Sobre o significado de princípios formais, ver: ALEXY, 2018.

Na medida em que essa finalidade não é proibida pela Constituição, passa-se para a segunda etapa de análise do teste: a adequação. Aqui, não se faz uma análise de sua eficácia. Não se questiona se o meio efetivamente irá atingir o fim, mas se ele é *capaz* de fomentar o fim perseguido.<sup>10</sup> Se as medidas são capazes de fomentar o fim perseguido, elas são adequadas e passa-se para a próxima etapa do teste, que é a análise da necessidade das medidas. No entanto, se tais medidas não se demonstrarem adequadas para atingir o fim perseguido, elas não se justificam, portanto não tem respaldo na Constituição.

Importante ainda observar que, segundo Alexy (2018, página 5), as máximas da adequação e da necessidade dizem respeito à otimização das possibilidades fáticas, o que “consiste em *evitar custos evitáveis*” (sem grifo no original). *No atual contexto, as medidas previstas no artigo 7º do CE não representam qualquer embaraço que force o cidadão a exercer o dever cívico de votar.* Ora, em que pese a Constituição Federal de 1988 estabelecer que o voto é obrigatório entre os 18 e 70 anos, de fato, o eleitor que não quiser exercer esse direito/dever pode simplesmente justificar, inclusive ilimitadamente. *O que o dispositivo do Código Eleitoral pune é simplesmente o ato de não votar e não justificar.* Mesmo assim, caso o eleitor se situe nessa hipótese, a regularização perante a Justiça Eleitoral, para que tais sanções não sejam impostas, é simples o suficiente para que tais medidas restritivas de direitos não surtam efeitos (pagamento de multa no valor de 3 reais e 50 centavos).

Nesse sentido, não é preciso analisar se essas medidas são necessárias (ou seja, se haveriam outras medidas que interviessem menos nesses direitos e fossem tão eficazes quanto) ou se são proporcionais em sentido estrito (se o grau de importância de garantir a obrigatoriedade do voto supera o grau de intervenção nos direitos envolvidos), *porque tais medidas se mostram inadequadas para fomentar o exercício do comparecimento dos eleitores às urnas.*

---

<sup>10</sup> Silva (2002, página 36) aponta para o equívoco da doutrina brasileira (Gilmar Mendes) ao definir o meio adequado como aquele capaz de alcançar o fim almejado. Para ele, a fonte dessa confusão está na tradução do verbo *fördern* para o português. “*Fördern* significa fomentar, promover. Adequado, então, não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja completamente realizado.” Pode-se dizer que esse equívoco da doutrina brasileira é um típico exemplo de uso incorreto do direito comparado. A tentativa de realização de um transplante jurídico malsucedida. Para aprofundar o tema da crítica aos transplantes jurídicos, ver: LEGRAND, 2014.

### 3.2. Aspectos práticos: a jurisprudência escassa

Nesse ponto, a metodologia escolhida para análise da eficácia do dispositivo legal foi a da pesquisa jurisprudencial, a qual examinou a aplicação do artigo 7º do CE pelo Poder Judiciário e seus possíveis desdobramentos.

A pesquisa jurisprudencial sobre a aplicação do artigo 7º do CE, utilizando como palavras-chave os termos centrais de cada parte do dispositivo legal, foi realizada durante os meses de fevereiro e março de 2021, averiguando julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), do TSE, dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Tribunais de Justiça (TJs).

O resultado da pesquisa jurisprudencial reflete o raciocínio teórico acima elaborado. Uma percepção obtida da pesquisa foi a de que o artigo 7º do CE não costuma ser objeto de disputas processuais, inexistindo quantidade significativa de julgados abordando o tema. Ademais, a jurisprudência envolvendo o dispositivo legal se concentra na análise do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 1, 3, 5 e 6. Nesse contexto, uma possível explicação para o baixo número de demandas sobre o tema é a de que as questões mencionadas são comumente resolvidas antes, na via administrativa.

Os julgados revelam uma mera aplicação subsuntiva do artigo, diferenciando, quando muito, situações fáticas nas quais ele não incidiria, considerando, entre outros aspectos: a) a suspensão dos direitos políticos em razão de condenação criminal ou de condenação por improbidade administrativa; b) a diferença entre a apresentação de certidão de quitação eleitoral e a prova do cumprimento das disposições do artigo 7º; c) a análise do princípio da proporcionalidade, quando a aplicação do dispositivo envolve o confronto com outros direitos, como o direito de ir e vir.

Em outras palavras: as determinações do artigo 7º do CE não se aplicam quando o eleitor está impedido de votar (por ter sofrido condenação); quando o eleitor votou ou justificou, mas não obteve (por outro motivo) a certidão de quitação eleitoral; e, por fim, quando as restrições do artigo 7º possam colidir com direitos fundamentais, como a liberdade de ir e vir, o dispositivo analisado pode ser afastado pela jurisprudência. Em suma: as determinações do artigo 7º dificilmente são questionadas na justiça e, quando o são, dificilmente são aplicadas.

Nessa conjuntura, os próximos parágrafos, de caráter descritivo, explicitam os principais resultados encontrados pela pesquisa, a fim de justificar as conclusões obtidas a partir dela.

Quanto ao artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 1, do CE, há julgado no sentido de que, quando o cidadão está impedido de exercer o direito de voto e de regularizar a sua situação eleitoral devido à suspensão de seus direitos políticos em razão de condenação criminal, não é possível impedir a continuidade do processo de nomeação em cargo público. Isso porque tal conduta violaria a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a reinserção social do condenado criminalmente e o princípio da isonomia e da legalidade (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2018).

Em sentido semelhante, o TJSP já decidiu sobre a inelegibilidade não se confundir com a irregularidade da situação eleitoral do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 1, do CE, de modo que, tendo o cidadão apresentado certidão de quitação eleitoral, a condenação criminal não poderia inibir a posse, uma vez que a pena havia sido integralmente cumprida (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2020).

Ainda em relação ao mesmo inciso, a jurisprudência revela uma interpretação estrita, afirmando que basta para a inscrição em concurso público a prova de que o cidadão votou na última eleição, não sendo necessária a apresentação de certidão de quitação eleitoral (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 2013a).

Já sobre o artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 3, do CE, há julgado salientando que é condição para participação em concorrência pública a comprovação do exercício da capacidade eleitoral ativa ou a justificativa quanto à impossibilidade de seu exercício na última eleição (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 2013b).

Além disso, tratando do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 5, do CE, o TRE/RJ, em caso envolvendo a condenação ao pagamento de multa eleitoral por doação acima do limite legal, salientou que, para a emissão do passaporte, é necessária a prova de que o eleitor tenha votado na última eleição e não que esteja quite com a justiça eleitoral, tendo a impetrante direito à emissão de certidão circunstanciada com a informação de que votou na última eleição (RIO DE JANEIRO, Tribunal Regional Eleitoral, 2018).

Ademais, no mesmo sentido, conforme julgado, comprovado o cumprimento das obrigações eleitorais em relação ao exercício do voto, a apresentação das contas de

campanha de forma extemporânea não obstaría o direito à obtenção/renovação do passaporte (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2016).

Também há entendimento de que a censura do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 5, do CE não é aplicável em casos em que o descumprimento da obrigação eleitoral se deu em razão da suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020a) ou de condenação por improbidade administrativa, uma vez que sua incidência seria desarrazoada, indo além da finalidade da norma de estimular os cidadãos a votarem ou a justificarem a impossibilidade de exercício do direito (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2019).

A jurisprudência também se preocupa com a proporcionalidade da aplicação do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 5, do CE diante do caso concreto. Nesse âmbito, o TRF3 já decidiu que deveria se relativizar a exigência de regularização eleitoral para emissão de passaporte, em proteção ao direito de ir e vir, em caso em que o cidadão apenas poderia providenciar o alistamento eleitoral em data posterior, considerando o disposto no artigo 91 da Lei nº 9.504/1997, enquanto a necessidade de expedição do passaporte decorria de proposta de treinamento de clube desportivo no exterior (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020b). A mesma *ratio decidendi*, em contexto fático semelhante, foi aplicada em caso envolvendo a iminência do início do ano letivo em universidade francesa (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020c).

Ainda, cabe ressaltar julgado do TRF5 que, ao analisar o conflito entre a regra do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 5, do CE e a liberdade de locomoção, em *obiter dictum*, salientou que o dispositivo do Código Eleitoral não padece de vício de inconstitucionalidade, pois a Constituição prevê a obrigatoriedade de alistamento eleitoral e do voto, transferindo ao legislador a definição das consequências do descumprimento desses deveres (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2018).

Por fim, no que se refere ao 7º, parágrafo 1º, inciso 6, do CE, o TRF5 decidiu que a irregularidade na prestação de contas por candidata não impede a renovação de matrícula em estabelecimento de ensino oficial, pois a exigência do dispositivo legal se limita à comprovação de que o eleitor votou na última eleição, pagou a multa ou realizou a devida justificação (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2019).

O TRF3, por sua vez, já delimitou que a exigência do artigo 7º, parágrafo 1º, inciso 6, do CE incide apenas no caso de rematrícula, e não de matrícula (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2017). Ainda tratando do mencionado dispositivo, o TRF5 estabeleceu que a inscrição em curso de mestrado não poderia ser obstaculizada quando inexistente quitação com a Justiça Eleitoral em razão da suspensão de direitos políticos devido à condenação criminal (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2020).

Dessa forma, considerando a inexistência de grande quantidade de julgados abordando o tema, a conclusão da pesquisa jurisprudencial corrobora a conclusão obtida no tópico 3.1 de que, caso o eleitor não vote e não se justifique, poderá resolver tal irregularidade na via administrativa, com o pagamento da multa, sem que surtam efeitos as medidas restritivas de direitos previstas no dispositivo aqui analisado.

Isto é, no sistema atual, as consequências relativas às restrições de direitos por conta do não exercício do direito de voto podem ser evitadas por meio da justificação da ausência ou pelo pagamento de uma multa de valor irrisório para maioria da população. Ademais, muitas das restrições de direitos não atingem parcela da população, considerando o grau de institucionalização de suas vidas. Assim, o não comparecimento não onera de forma significativa o eleitor, restando a discussão adstrita a uma questão burocrática (Oliveira; Mohallem; Castro, 2018, página 181).

Desse modo, seja com base na análise doutrinária a partir do princípio da proporcionalidade ou por meio da análise jurisprudencial, as medidas previstas no artigo 7º do CE se mostram impróprias para fomentar o exercício do direito de voto e resguardar o voto obrigatório previsto constitucionalmente. A normativa infraconstitucional não garante a efetividade da Constituição e não resguarda a obrigatoriedade do voto, devendo ser modificada.

Diante desse quadro, é preciso pensar em outras medidas que possam cumprir a finalidade de incentivar o voto e de manter sua obrigatoriedade, que não as descritas no dispositivo em comento. Nessa conjuntura, o próximo capítulo propõe alternativas à redação do dispositivo legal.

## 4. Análise de dados e proposta de medidas de incentivo e de sanções adequadas para garantir a obrigatoriedade do voto

Conforme descrito nos tópicos anteriores, verifica-se a desproporcionalidade, no atual contexto constitucional brasileiro, das graves sanções previstas no artigo 7º do CE, pois, na prática, não se mostram adequadas para garantir a obrigatoriedade do voto, prevista no artigo 14, parágrafo 1º, da CF/1988.

Como já mencionado, mas importa repisar, devido à possibilidade de regularização da situação eleitoral por meio do pagamento de multa no valor de três reais e cinquenta centavos – valor que, para parcela da população brasileira, pode ser considerado irrisório –, as medidas previstas no artigo 7º do CE raramente são efetivadas e, mesmo quando são efetivadas, podem ser interrompidas tão logo haja a regularização da situação do eleitor com o pagamento desse mesmo valor de multa.

No Brasil, o índice de comparecimento para votar é menor do que em vários outros países que impõem a obrigatoriedade do voto (SILVA, 2021, página 297). A falta de medidas efetivas que visem garantir o comparecimento às urnas pode ser um dos principais motivos para isso ocorra.

Diante da constatação quanto à inadequação das medidas previstas no artigo 7º do CE, o presente tópico destina-se à análise de possíveis medidas que poderiam ser inseridas na legislação eleitoral brasileira e que se mostram mais adequadas à finalidade de garantir a obrigatoriedade do voto, prevista no artigo 14, parágrafo 1º, da CF/1988. Essa análise parte da compreensão do exercício do voto como direito, antes de ser compreendido como um dever. Portanto, sob a perspectiva da teoria da função promocional do direito defendida por Bobbio (2007, página 79), propõe-se identificar, primeiramente, as possíveis medidas de incentivo ao exercício do direito ao voto, para, após, analisar possíveis sanções mais efetivas para impor a obrigatoriedade do voto, de modo que a legislação infraconstitucional possa dar pleno cumprimento à determinação contida no artigo 14, parágrafo 1º, da CF/1988, impondo o *dever* do comparecimento às urnas, mas, antes disso, garantindo o efetivo exercício do *direito* ao voto.

## 4.1. Identificação dos motivos que levam parcela do eleitorado a não comparecer às urnas para votar

Não há como pensar em soluções efetivas para determinado problema, sem antes entender como ele surge. Portanto, para que seja possível propor novas medidas que possam vir a ser mais efetivas e adequadas para dar cumprimento à obrigatoriedade do voto – ou, ao menos, à obrigatoriedade do comparecimento às urnas –, é preciso identificar quem são as pessoas que deixam de comparecer à votação e, principalmente, por qual motivo. Essa identificação permitirá compreensão mais concreta quanto ao ato de não comparecer para votar.<sup>11</sup>

A Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental<sup>12</sup> do TSE tem feito um trabalho interessante no que se refere à disponibilização das estatísticas do eleitorado brasileiro. Por meio da página Estatísticas Eleitorais no *site* do TSE, é possível acessar gráficos com diversos dados do primeiro e do segundo turno das eleições dos anos de 2014, 2016, 2018 e 2020.<sup>13</sup> Os dados são apresentados de forma bastante simplificada e compreensível. Há a possibilidade de utilização de vários filtros para pesquisa, que permitem a visualização dos dados gerais do processo eleitoral no Brasil e no exterior – quanto aos eleitores brasileiros que lá se encontram –, bem como a seleção por região, estado, município e zona eleitoral.

Essas estatísticas indicam, entre outras coisas, o índice de comparecimento e de abstenção do eleitorado brasileiro nos processos eleitorais ocorridos nos anos de 2014, 2016, 2018 e 2020. Os gráficos apresentam o número total de eleitores aptos a votar, porcentagem geral de comparecimento às urnas, porcentagem geral de abstenção, evolução do quantitativo de comparecimento/abstenção em comparação com o processo eleitoral anterior (2014 em relação a 2018; 2016 em relação a 2020) e algumas características do eleitorado que compareceu e que se absteve – gênero, faixa etária, estado civil, grau de instrução e tipo de deficiência.

---

<sup>11</sup> São questões que orientam a pesquisa: não votar é sempre uma escolha do eleitor ou isso pode variar conforme sua realidade social? Seria uma forma de protesto? Mero desinteresse por parte do eleitorado, falta de confiança no sistema político/eleitoral ou a ausência decorre de contextos de vulnerabilidade, como impossibilidade de acesso/informação?

<sup>12</sup> Secretário: Bruno Cezar Andrade de Souza, telefone: (61) 3030-7176, e-mail: smg@tse.jus.br. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/contatos-organograma>. Acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 15 jun. 2021.

A partir da análise dos dados referentes ao primeiro turno das eleições de 2018<sup>14</sup>, é possível concluir, por exemplo, que, dentre os 332.278 eleitores com deficiência de locomoção aptos para votação, a taxa de abstenção é de 33,68%. Trata-se de uma taxa alta, especialmente por ser superior à taxa de abstenção dos eleitores aptos cujo tipo de deficiência foi indicado como “outros”<sup>15</sup>, parcela que soma 460.189 eleitores (maior quantidade de eleitores dentre os que possuem deficiência), com taxa de abstenção de 26,43%. Esse dado chama atenção, pois pode indicar que a abstenção dos eleitores portadores de deficiência de locomoção pode estar diretamente relacionada à dificuldade locomoção ou mesmo de acesso aos locais de votação, em virtude da falta de estrutura de acessibilidade não só dos locais em si, mas das vias urbanas e rurais como um todo, bem como do transporte público, a depender da localidade.

Outra constatação interessante é verificada no cruzamento de dados entre grau de instrução e gênero, em que é possível verificar que, em todos os níveis de grau de instrução informados, as maiores taxas de abstenção encontram-se na classificação de gênero como “não informado”, ainda que se trate da menor parcela de eleitores aptos dentro de cada um dos níveis de instrução. O primeiro questionamento que decorre dessa constatação é sobre qual critério é utilizado para a classificação do gênero como “não informado”: trata-se de informação à qual o TSE não teve acesso ou de situação em que o eleitor optou por não classificar seu gênero como masculino/feminino? A resposta a essa questão é indispensável para a verificação quanto à possibilidade de abstenção de voto por transsexuais em virtude do receio de possível discriminação/transfobia que pode vir a ocorrer nos locais de votação.

Também no cruzamento de dados entre grau de instrução e gênero, é possível constatar que os únicos níveis de instrução em que a taxa de abstenção entre pessoas do gênero feminino é maior do que entre pessoas do gênero masculino (situação que pouco se verifica nas demais possibilidades de cruzamento de dados das estatísticas em geral) são: “não informado”, “analfabeto” e “lê e escreve”. Apesar de o voto não ser obrigatório para pessoas analfabetas, conforme disposto na alínea a do inciso 2 do parágrafo 1º do artigo 14 da CF/1988, chama a atenção

<sup>14</sup> A íntegra dos relatórios pode ser acessada na página <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, com a utilização dos filtros “ano = 2018”; “abrangência = país”; “país=todos” e “turno = 1º turno”.

<sup>15</sup> Se enquadram como “outros” os tipos de deficiências que não se caracterizam como deficiência de locomoção, visual, auditiva e dificuldade para o exercício do voto.

o fato desse ser um dos poucos contextos em que a abstenção dos votos por pessoas do gênero feminino é maior do que por pessoas do gênero masculino. Isso pode indicar a possibilidade de a taxa de abstenção estar relacionada com a maior vulnerabilidade à qual estão expostas as pessoas de gênero feminino analfabetas ou semianalfabetas.

A produção e a facilitação do acesso às estatísticas eleitorais são um importante avanço para pensar em novas medidas visando proteger o exercício do voto. Os dados produzidos têm permitido a identificação, ainda que de forma genérica, do perfil dos eleitores que deixam de comparecer às votações. Todavia, é necessário que a produção desses dados seja aperfeiçoada, visando identificar não apenas o perfil desses eleitores, mas, principalmente, por quais motivos essas pessoas deixam de votar.

Esses três exemplos demonstram a importância da identificação desses motivos por meio de dados mais concretos. Em cada um deles, restaram questionamentos sobre possíveis situações de vulnerabilidade que possam estar obstando o exercício do voto para determinados grupos de pessoas. Hipótese que merece máxima atenção, pois, antes de se pensar em medidas punitivas para o não exercício do voto enquanto um *dever* decorrente da obrigatoriedade constitucionalmente prevista, é imprescindível a implementação de medidas que garantam o exercício do voto enquanto *direito*.

## 4.2. Medidas que podem ser adotadas para garantir e incentivar o exercício do voto

Apesar de ainda existir a necessidade de obtenção de dados mais concretos sobre os motivos pelos quais parte do eleitorado deixa de comparecer à votação, o próprio contexto de desigualdade social vivenciado no Brasil pode ser utilizado como parâmetro para propostas de medidas que tenham como objetivo tornar o exercício do direito ao voto viável e acessível a todas e todos.

Nesse sentido, uma importante medida que poderia ser adotada pela legislação eleitoral é a disponibilização de transporte público gratuito no dia da votação nas áreas urbanas.<sup>16</sup> A pertinência da adoção dessa medida encontra-se na necessidade de

---

<sup>16</sup> Desde 1974, a Lei nº 6.091 determina o fornecimento de transporte gratuito, em dias de eleição, para eleitores residentes em áreas rurais.

garantir o exercício do voto para pessoas que, em razão de sua situação de pobreza, não possuem condições de comparecer ao local de votação caso a utilização do transporte público seja necessária para se chegar até lá. A implementação dessa medida já foi matéria de alguns projetos de lei, todavia nenhum deles foi aprovado até o momento. O PL nº 6362/2005, proposto pelo Deputado Federal Vicentinho (PT/SP), teve seu arquivamento determinado pela Câmara dos Deputados em 25/5/2010, por “incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária” (BRASIL, 2005). Também não teve seguimento o PLS nº 64/2011, proposto pelo Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), que foi arquivado em 21/12/2018, em virtude do final da legislatura (BRASIL, 2011). Permanece em tramitação o PL nº 1751/2011, proposto pelo Deputado Federal Arthur Lira (PP/AL), que aguarda parecer das comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (BRASIL, 2011b).

Ainda, no que diz respeito ao acesso aos locais de votação, outras medidas que poderiam ser adotadas são: (a) a maior divulgação das informações sobre a facilitação da transferência do título de eleitor, para evitar que, por falta de informação, o eleitor deixe de realizar a transferência de seu título e acabe deixando de votar por ter mudado de endereço e o local de votação ser distante do seu paradeiro atual; (b) aperfeiçoamento dos locais de votação para o atendimento de pessoas com deficiência.

Se, por um lado, a identificação de possíveis vulnerabilidades às quais parcela do eleitorado está submetida pode ser uma forma de garantir o efetivo exercício do voto enquanto *direito*, a implementação de medidas de incentivo pode se mostrar mais eficiente do que as sanções para a promoção do voto enquanto dever. Essa perspectiva tem raízes na teoria da função promocional do direito, defendida por Bobbio (2007, página 79), que afirma:

A função de um ordenamento jurídico não é somente controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser obtido por meio da técnica das sanções negativas, mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos estabelecidos. Isso pode ser obtido, preferencialmente, por meio da técnica das sanções positivas e dos incentivos.

Algumas formas de incentivo que poderiam ser adotadas em favor de quem comparecer regularmente para votar – que podem, inclusive, afetar, de maneira mais

direta, justamente a parcela do eleitorado que possui entre 21 e 49 anos de idade, faixa em que se constatam as maiores taxas de abstenção<sup>17</sup> – são:

(a) *cadastro para concessão de “meia-entrada”* em cinemas, *shows* e outras atividades culturais, a exemplo do PL nº 1322/2019, proposto pelo Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), que concede o benefício da “meia-entrada” aos doadores de sangue, como forma de incentivo à doação (BRASIL, 2019);

(b) *lançamento de pontos positivos no “Serasa Score”*<sup>18</sup>, até mesmo porque o devido comparecimento ao local de votação indica maior confiabilidade quanto aos dados de localização da pessoa, informação que é relevante para avaliação da margem de concessão de crédito;

(c) *incentivos fiscais para empresas que desenvolvam campanhas de conscientização sobre o exercício do voto*, tanto de forma interna para seus funcionários, quanto voltada ao público em geral por meio de campanhas publicitárias de conscientização;

(d) *concessão de um dia de folga* (em banco de horas a ser compensado ao longo do ano, em comum acordo entre empregado e empregador);

(e) *campanhas de conscientização sobre a importância do exercício do voto em escolas*, com o convite da comunidade em geral para participação;

(f) *promoção de palestras sobre o exercício do voto nos bairros*, em parceria com associação de moradores.

Esses são apenas alguns exemplos de medidas que poderiam ser implementadas para incentivar o voto e que poderiam ser mais eficientes para o cumprimento do comando constitucional quanto à sua obrigatoriedade do que as sanções atualmente previstas no artigo 7º do CE, sendo que, para que possam atingir esse objetivo, faz-se imprescindível também a adoção das mais diversas formas de divulgação de eventuais incentivos que venham a ser adotados, para que o eleitorado efetivamente tenha conhecimento sobre eles e, assim, possa ser estimulado a comparecer às urnas.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>18</sup> Conforme informações contidas no *site* oficial do Serasa, trata-se de um sistema de “pontuação de crédito do brasileiro, que vai de 0 a 1000 e indica as chances do consumidor pagar suas contas em dia”, no qual quanto mais alta for a pontuação, mais chances a pessoa tem de conseguir crédito.

### 4.3. Sanções efetivas: medidas que podem ser adotadas para garantir a obrigatoriedade do voto

Por fim, para as situações em que a viabilização e o incentivo ao voto não forem suficientes para dar cumprimento à obrigatoriedade constitucionalmente prevista, é possível propor algumas sanções que afetem de forma menos grave o exercício de direitos civis do que aquelas já previstas no artigo 7º do CE e que, ao mesmo tempo, possam se mostrar muito mais efetivas para desestimular o não comparecimento às urnas por parte do eleitorado. Algumas dessas possibilidades são:

(a) *negativação do CPF do eleitor para concessão de crédito* – o que, mesmo após a devida regularização, ocasionará lançamento negativo no “Serasa Score”. Atualmente, mesmo dívidas de valores significativamente baixos podem causar a negativação do CPF de uma pessoa, muitas vezes causando certo transtorno para sua regularização. Desse modo, a ampla divulgação dessa medida pode se revelar muito efetiva para desestimular a ausência do eleitorado às urnas, em razão de seus efeitos, do tempo e da burocracia necessária para a regularização dessa situação;

(b) *limitação do cadastro em programas de assistência social*, exemplo da disposição contida no artigo 3º da Lei nº 10.836/2004, que condiciona o recebimento dos benefícios do programa Bolsa Família ao “cumprimento, no que couber, de condicionais relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento” (BRASIL, 2004). Para que não agrave situações de vulnerabilidade social, a adoção dessa medida pode prever um período de 30 a 60 dias para a regularização da situação, com encaminhamento do eleitor para acompanhamento de um setor de assistência social, caso não possua condições de providenciar a regularização na sede de sua zona eleitoral.

Quanto à regularização da situação eleitoral, poderia ocorrer a atualização do valor da multa prevista, para que o valor seja adequado à condição social do eleitor em situação irregular. A multa atual, no valor de três reais e cinquenta centavos, pode ser alta para uma pessoa em situação de extrema pobreza (que, conforme mencionado anteriormente, pode não possuir nem mesmo condições de arcar com o valor do transporte público para comparecer às votações ou à zona eleitoral para

regularização de sua situação) e, ao mesmo tempo, pode ser absolutamente irrisória para pessoas de classe média e classe média alta.

Além da adequação do valor da multa para regularização da situação eleitoral, pode ser somada à multa a obrigação de comparecimento em curso sobre a importância do exercício do direito ao voto, que pode ser promovido e organizado pelos TREs, nas capitais e regiões metropolitanas, e pela secretaria das zonas eleitorais, nas demais localidades, com duração entre 4 e 6 horas, com comparecimento registrado mediante biometria.

Assim como na sugestão de imposição de limitações no cadastro para programas de assistência social, na eventual adoção da obrigatoriedade do curso para regularização da situação eleitoral, também seria necessária a existência de um setor de assistência social – e até mesmo jurídica – para acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, que eventualmente não tenham condições de comparecer ao curso, o que pode englobar desde questões financeiras até o fato de não ter com quem deixar filhos pequenos.

As restrições propostas seriam mais uniformes e menos gravosas do que as atualmente existentes, além de mais eficientes para fazer com que os eleitores se vissem compelidos ao comparecimento ao local de votação. De qualquer forma, cumpre registrar que a imposição das restrições precisa ser acompanhada das condições adequadas de exercício do voto e de regularização no caso da ausência, por parte dos eleitores, para que a medida que visa favorecer o direito ao voto não se torne uma penalidade que surta efeito apenas diante de uma parcela da sociedade que tem menos acesso aos meios de transporte, por exemplo, ou que tem mais necessidade de usufruir dos programas sociais.

## 5. Conclusão

O texto apresentado teve a finalidade de analisar o artigo 7º do CE brasileiro, especificamente em relação ao seu parágrafo 1º, diante do qual o legislador impõe medidas restritivas de direitos aos eleitores que deixam de comparecer ao local de votação na data devida e deixam de justificar a ausência em prazo estipulado de 30 dias. O trabalho buscou verificar se tais medidas são compatíveis com o contexto constitucional brasileiro.

Assim, em um primeiro momento, para compreensão do tema, foi realizada análise do sistema constitucional de outros países, principalmente na América Latina, com a finalidade de vislumbrar se, no caso da obrigatoriedade do voto, também adotam sanções aos eleitores ausentes. Verificou-se que existem dois grupos de países, sendo que o primeiro não impõe sanções pela ausência do voto e o segundo o faz. Portanto, nesse ponto, o Brasil não destoa da prática adotada em outros lugares. De qualquer forma, especificamente no país, as medidas adotadas não alcançam sucesso.

No segundo tópico, analisou-se se o artigo 7º do CE efetivamente é capaz de cumprir o objetivo a que se propõe, que é o de fazer valer a obrigatoriedade do voto. Estudou-se o tema por dois vieses: a análise da proporcionalidade, de um ponto de vista teórico; e a análise da jurisprudência, de um ponto de vista prático. Notou-se que, considerando a hipótese da regularização da situação por meio do pagamento de uma multa de pequeno valor, poucas são as situações em que as sanções previstas no artigo 7º chegam a ser aplicadas. Neste ponto, constatou-se que a medida é inadequada, pois não atinge a finalidade pretendida. A mesma situação se verificou da análise de jurisprudência, pois poucos casos versam sobre o tema (resolvido, em regra, pela via administrativa) e, quando o fazem, em geral, é para afastar a aplicação do dispositivo.

Por fim, a partir da análise de dados disponibilizados pelo TSE, buscou-se entender a razão pela qual o eleitorado deixa de comparecer às urnas e se esse fenômeno atinge alguma parcela da população de forma mais específica. Nesse ponto, verificou-se que a dificuldade de locomoção para pessoas com deficiência, falta de recursos financeiros para transporte, falta de informação e até mesmo receio de violência podem ser fatores que afetam o comparecimento do cidadão ao local de votação. Desta feita, considerando tais constatações, foram realizadas propostas de medidas que poderiam auxiliar no incentivo da população para o voto, bem como de restrições que poderiam ser mais efetivas do que as já previstas no artigo 7º.

O assunto pode ser aprofundado, tanto diante da análise das soluções adotadas em outros países quanto diante da consolidação das informações disponibilizadas pelo TSE e refinamento das pesquisas nessa plataforma. De qualquer modo, como síntese, o que se consigna é: o artigo 7º é inconstitucional, pois não é adequado para a finalidade à que se pretende, sendo desproporcional e tendo caído em desuso. De outro lado, qualquer medida que venha a ser implantada com a finalidade de impor a

obrigatoriedade do voto deve considerar mais do que a punição pela violação de um dever, e sim o incentivo para a realização de um direito. As medidas restritivas precisam ser acompanhadas de ampla viabilização de acesso ao voto e à regularização da justificativa, sob pena de se tornarem desiguais, punindo indevidamente a população mais vulnerável.

## Referências

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 3. ed. Organizador e tradutor: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. Princípios formais. *In*: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette (org.). **Princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da proporcionalidade no Direito Econômico. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 2, n. 8, p. 69-112, 2001. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/756>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BERNAL PULIDO, Carlos. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BIRCH, Sarah. **Full Participation: a comparative study of compulsory voting**. Manchester: Manchester University Press, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974.** Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6362/2005.** Torna gratuito o transporte coletivo urbano metropolitano e intermunicipal nos dias da realização da votação de pleitos eleitorais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 8 dez. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=309385>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 64/2011.** Altera a Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974, para incluir o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99242>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1751/2011.** Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte coletivo, em dias de realização de eleição, plebiscito e referendo, a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 jul. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 1322/2019.** Altera a Lei n. 12.933, de 26 de dezembro de 2013. Lei da meia-entrada para conceder o benefício aos doadores regulares de sangue. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135587>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0026.16.003117-0/002. Apelação cível. Mandado de segurança. Concurso público. Requisitos para a nomeação. Certidão de quitação eleitoral. Previsão legal e editalícia. Candidato com direitos políticos suspensos em razão de condenação criminal. Impossibilidade de exercer o direito de voto. Inexigibilidade de cumprimento dos deveres eleitorais. Direito líquido e certo configurado. Recurso provido. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes. **DJE Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, Belo Horizonte, julgamento: 3 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 1022456-20.2019.8.26.0564. Apelação cível. Mandado de Segurança. Concurso público. Condenação criminal que não obsta a quitação eleitoral. Relator: Djalma Lofrano Filho. **DJE Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, julgamento 19 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Reexame Necessário: nº 905071-7. Mandado de Segurança. Concurso público. Exigência de comprovação de quitação eleitoral no ato da inscrição. Impossibilidade. Art. 7º do Código Eleitoral que exige apenas a comprovação de votação na última eleição. Súmula nº 266 do STJ. Sentença mantida em sede de reexame necessário. Relatora: Desembargadora Regina Afonso Portes. **DJE Tribunal de Justiça do Paraná**, Curitiba, 23 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação cível e reexame necessário nº 1103658-1. Apelação cível e reexame necessário. Mandado de Segurança. Permissão. Serviço de taxi. Inabilitação. Comprovante de quitação eleitoral. Insuficiência. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ilegalidade. Inocorrência. Relator: Des. Nilson Mizuta. **DJE Tribunal de Justiça do Paraná**, Curitiba, 11 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso de Mandado de Segurança nº 1408, Acórdão. Relator: Des. Raphael Ferreira de Mattos. **DJE Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 12 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Remessa Ex Offício nº 0104947-57.2014.4.02.5001. Relator: Desembargador Federal José Antonio Neiva. **DJE Tribunal Regional Federal da 2ª Região**, Rio de Janeiro, julgamento: 17 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, RemNecCiv. Remessa necessária cível 5002557-19.2019.4.03.6100. Relator: Desembargador Federal

Antonio Carlos Cedenho, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgado em: 25 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, AI. Agravo de Instrumento. 5019299-52.2020.4.03.0000. Administrativo. Agravo de Instrumento. Liminar em Mandado de Segurança. Emissão de passaporte. Exigência de certidão de quitação eleitoral. Artigo 91 da Lei 9.504/97. Possibilidade de dano de difícil ou incerta reparação. Proporcionalidade. Recurso provido. Relator: Desembargadora Federal Denise Aparecida Avelar. **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 26 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 3ª Turma, AI. Agravo de instrumento 5021429-15.2020.4.03.0000. Administrativo. Agravo de Instrumento. Liminar em Mandado de Segurança. Emissão de passaporte. Exigência de certidão de quitação eleitoral. Artigo 91 da Lei 9.504/97. Possibilidade de dano de difícil ou incerta reparação. Proporcionalidade. Recurso provido. Relator: Desembargadora Federal Denise Aparecida Avelar, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 26 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação. Remessa Necessária Nº 5020250-36.2018.4.04.7001/Pr. Relator: Desembargador Federal Rogerio Favreto. **DJE Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, julgamento: 22 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Remessa Necessária Cível nº 0004206-21.2016.4.03.6000/Ms. Relator: Desembargador Federal Marcelo Saraiva, **DJE Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, julgamento: 3 maio 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Agravo de instrumento nº 0811000-55.2018.4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 22 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0801303-21.2018.4.05.8500. Relator: Desembargador Federal Convocado Leonardo Coutinho, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 29 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelreex 0814615-48.2019.4.05.8300. Relator: Des. Federal Rogério Fialho Moreira, **DJE Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, julgamento: 5 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. Estatísticas eleitorais. **Comparecimento/abstenção**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 15 jun. 2021.

COSTA RICA. Constituição. (1949) **Constituição Política da República da Costa Rica**. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_costa\\_rica\\_1002.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_1002.pdf) Acesso em: 21 Ago. 2021.

DATAFOLHA: 56% dos brasileiros são contrários ao voto obrigatório. **O Globo**, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-56-dos-brasileiros-sao-contrarios-ao-voto-obrigatorio-24813691>. Acesso em: 27 maio 2021.

EL SALVADOR. Constituição (1983). **Constituição da República de El Salvador**. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_el\\_salvador\\_4001.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_el_salvador_4001.pdf) Acesso em: 21 Ago. 2021.

FERNÁNDEZ, Mario; THOMPSON, José. El voto obligatorio. *In*: NOHLEN, Dieter *et al.* **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad del México: México, 2007.

FLORES-LLAMAS, Gustavo. **El voto en México: derecho y obligación del ciudadano, com sanción por incumplimiento**. 2019. 192 p. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Pública) – Departamento de Estudos Sociopolíticos e Jurídicos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, 2019.

GUATEMALA. Constituição (1985). **Constituição Política da República da Guatemala**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/316/constitucion-politica-republica-guatemala> Acesso em: 21 Ago. 2021.

LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito: PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 11-39, jan./jul. 2014.

MÉXICO. Constituição (1917). **Constituição dos Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/3482>. Acesso em: 21 Ago. 2021.

MORAES, Carolina. Veja críticas e defesas ao voto obrigatório, de pedagogia cívica ao reforço do patrimonialismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 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: 27 maio 2021.

Oliveira, Isabel Cristina Veloso de; Mohallem, Michael Freitas; Castro, Matheus Rodrigues S. de. Entre o direito e o dever de votar: uma análise das PECs sobre alistamento eleitoral e voto compulsório. *In*: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. 528 p. Disponível em: <https://bit.ly/342lfJ3>. Acesso em: 19 maio 2021.

PES, João Hélio Ferreira; FLEIG, Rafael Batheld. O voto obrigatório na democracia brasileira e os princípios de justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, ano 55, n. 218, p. 113-139, abr./jun. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

\_\_\_\_\_. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, n. 798, p. 23-50, 2002.

SCHLINK, Bernhard. Proportionality. *In*: ROOSENFIELD, Michael; SAJÓ, Andrés (coord.). **The handbook of comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; INOMATA, Adriana. Restrições, privações e violações de direitos constitucionais fundamentais. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 32, p. 85-104, maio/ago.

2017. p. 95. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/N.32-06.pdf> Acesso em: 21 ago. 2021.

SWEET, Alec Stone; MATHEWS, Judkins. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 47, p. 68-149, 2008, p. 75. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1569344>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VANOSI, Jorge Reinaldo. La ley Sáenz Peña: un momento culminante de la revolución de mayo de 1810. **Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**, La Plata, ano 9, n. 42, p. 1-20, 2012. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26989>. Acesso em: 28 jul. 2021.

# PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS: NOTAS SOBRE INADEQUAÇÕES NO ORDENAMENTO

Ramon Mapa da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** o presente artigo visa colaborar com o projeto Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), tratando dos direitos políticos, mais especificamente sobre sua perda e suspensão. Apontam-se aqui as diversas incongruências e inadequações entre a previsão constitucional acerca dos direitos políticos e as normas infraconstitucionais no tocante à matéria, atentando para a atuação da Justiça Eleitoral em suas ações para dar conta de tais problemas.

**Palavras-chave:** direitos políticos; perda e suspensão; constituição; Direito Eleitoral.

## Introdução

É comum se tratar o Estado democrático de direito como mero resultado de um processo evolutivo, pretensamente lógico, do Estado de direito. Tal acepção, irrefletida para se dizer o mínimo, foi popularizada pelos manuais de Teoria do Estado e de Direito Constitucional e parte de uma perspectiva bem própria, ainda que não exclusiva, do pensamento liberal mais vulgar, que enxerga a história como um processo que se desenrola de forma quase orgânica, impermeável às influências das relações sociais, ignorando, propositalmente, as estruturas invariavelmente elitistas excludentes das “democracias” que se formaram a reboque dos ideais dos *american founding fathers*. Uma concepção como essa brota da mesma episteme que possibilitou à Antropologia do início do século 20 adotar teses evolucionistas, que enxergavam “graus” civilizacionais que seriam alcançados, com o tempo, por todos os povos, mesmo os mais “primitivos”, negando, assim, uma dignidade própria a esses povos, meros estágios involuídos de uma civilização a ser, inevitavelmente, alcançada, ou seja, uma episteme de violência e exclusão, que se desenvolve como uma série de processos de desumanização do “diferente”, seja ele o colonizado, o escravizado, o negro ou o pobre.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade de Minas Gerais (PUC/MG), professor de Ciência Política e Teoria Geral do Estado na Universidade Presidente Antônio Carlos de Itabirito (Unipac).

Essa não é, de fato, apenas uma concepção equivocada da história, mas uma mal disfarçada empreitada de esvaziamento da importância histórica das lutas políticas e sociais. Os direitos não são, então, conquistados, mas simplesmente surgem, brotando em determinado momento da história, não havendo, portanto, nenhum sentido em afirmar sua centralidade para a vida social, que já existia antes desses direitos. Os direitos políticos se reduzem, para os que esposam essa visão de mundo, a pouco mais de um conjunto de *performativos* legais, cuja importância se limita aos pleitos eleitorais, transformados, cada vez mais, em mecanizadas formalidades legitimadoras do mando político, mesmo quando esse é exercido ao largo dos parâmetros mínimos de democracia. E não se fala aqui de atos políticos que visam minar a qualidade da democracia, mas sim a própria democracia como conceito e *práxis*, atos que pretendem criar uma espécie de “vácuo” democrático, impermeável a qualquer exercício popular do poder político. Nesse “vácuo”, o exercício dos direitos políticos é permitido apenas porque inócuo, incapaz de alterar a conformação política, e contribuindo, ainda, para uma pretensa legitimação, porquanto unicamente em sua dimensão formal, dessa conformação.

O fortalecimento dessa concepção elitizada e invariavelmente perversa da relação entre direito e democracia atende, obviamente, a interesses incompatíveis com a participação popular na vontade formadora do Estado. Interesses que condenam direitos básicos como privilégios e que atuam, diuturna e incansavelmente, para o esvaziamento da democracia no país. Fazem de tudo para desvencilhar a soberania do povo, seu titular, pregando, em âmbito constitucional, inclusive, que a reunião dos temas Soberania Popular e Direitos Políticos no Capítulo 4 da Constituição se deu por mera arbitrariedade do poder constituinte originário, e que esses temas não estão necessariamente ligados, de maneira que limitações ao exercício desses direitos não afetariam a natureza popular da soberania, o que é uma mentira. O respeito ao sufrágio direto e universal é sujeito, em um diapasão de afinação tão torta, às mais rasteiras conveniências e caprichos de determinadas classes, o que se evidencia, indiscutivelmente, a partir dos lamentáveis eventos políticos de natureza antidemocrática que se acumulam em nossas terras, como os escombros que o anjo benjaminiano da história falha em recolher e salvar, até o ponto da catástrofe.

Em relação aos direitos políticos, há a triste constatação de que, salvo poucas exceções, o tema é relegado a questões eleitorais. Contudo, os direitos políticos exercem papel muito mais amplo e de centralidade muito maior, tanto em questões de Estado quanto de governo e de administração. Quando os processos eleitorais se

desenrolam, é de se esperar que essa dimensão dos direitos políticos se destaque, mas o erro está em reduzir esses direitos unicamente a essa dimensão e ignorar que o direito de votar e o direito de ser eleito estão atrelados a uma parcela muito mais ampla e importante da vida constitucional.

Ora, o que se presencia é, precisamente, o contrário. O empobrecimento generalizado da análise jurídica aparece recrudescida, com força não menosprezável, no microuniverso do Direito Eleitoral. Os critérios de mensuração da qualidade da democracia pelo Direito Eleitoral, por exemplo, ou são meramente quantitativos, ou confundem, mais do que explicitam, as questões relacionadas à desigualdade de participação popular nas eleições. O problema da participação das minorias, de gênero, econômicas, de raça e cor, nas eleições, por exemplo, não somente é tratado de forma vacilante, denunciando a incompreensão do Direito Eleitoral desse problema, como também se apoia em aportes que reforçam a exclusão dos diferentes e socialmente marginalizados.

O direito não, por óbvio, força motriz ou mesmo amparo para o encolhimento vertiginoso de nossa democracia. As razões sociais e políticas para tanto podem ser rastreadas até o surgimento claudicante de nosso republicanismo, e o fato de que nossa história constitucional esteve, desde seu nascedouro, sujeita a todo tipo de influência autoritária. É preciso assumir, se adotarmos como projeto a alteração radical desse tipo de cenário, que, no Brasil, a democracia tem se mostrado, infelizmente, como um conjunto, mais ou menos funcional, de instituições que trabalham até o ponto de exaustão para mitigar a imperante realidade autoritária.

Nos últimos anos, contudo, é inegável que esse arranjo institucional tem se revelado falho. O aparato jurídico que o sustenta parece não conseguir lidar com forças políticas forjadas e nutridas na clandestinidade criminosas de milícias, poderes paralelos e toda uma realidade de forças de segundo estado. Some-se a isso a não desprezível potência das novas tecnologias comunicacionais, que possibilitam a divulgação imediata de notícias falsas que atuam para conferir um sentido popular para a ideologia autoritária desses que operam, incansavelmente, contra o povo.

De fato, não é o Direito o culpado pelo atual cenário. Contudo, é ele que falha e tantas vezes se omite em responsabilizar aqueles que engendram atos antidemocráticos e que, uma vez dentro do Estado ou do governo, articulam as estruturas a seu dispor para ampliar tais atos e suas consequências. O Direito

Eleitoral, por sua vez, tem se mostrado tímido contra esses, mas não esconde sua força contra os mais fracos. A defesa que se faz, por exemplo, de direitos políticos e de garantias individuais presentes na Constituição cobre tanto as mais violentas atividades antidemocráticas que esse país vivenciou em seus anos recentes como as mais apaixonadas manifestações de apreço pela democracia. A diferença é que para aquelas a cobertura serve como um pálio; para essas, como um sudário.

## Introdução metodológica da análise

A evidente carência de análises jurídicas sobre tais atos e a catástrofe que eles prenunciam e produzem se explicam por diversas razões. Há, por óbvio, o conformismo acrítico próprio de um saber cunhado, primordialmente, para normalizar o *status quo*, e não para revolucioná-lo. Outra razão é o desenvolvimento acidentado do Direito como “ciência”, o que torna, portanto, esta introdução metodológica necessária. Esse *status*, reivindicado não faz muito tempo, não representou, na verdade, o desenvolvimento de um Direito, de fato, científico. Pode-se argumentar que um Direito mais formalista e menos personalista teria, ao menos, surgido como fruto dessa visão “científica” do Direito. Esse resultado, entretanto, não se observa realmente. Mesmo o trabalho de um Kelsen, o autor que mais sucesso obteve nessa tarefa, sofre de certa incompletude, de certo simplismo, denunciado – cumpre-se ressaltar –, inclusive por seus mais dedicados leitores, como Bobbio e Losano, que se baseiam na ideia de que um purismo ingênuo, ao se abordar o objeto do saber, equivale ao desenvolvimento de um método científico para esse saber. Depurar o Direito de influências outras seria o mais importante passo para a construção de um “Direito-Ciência”. Ainda que tal coisa fosse possível, ela não representaria, como os positivistas insistem até os dias de hoje, na base de uma forma científica do Direito. Se essa forma existe, ou pode ser produzida, ela depende muito mais da construção de uma análise sobre as relações jurídicas como aspectos das relações sociais dadas em uma estrutura de produção específica, possibilitando a modulação de modelos estanques para que essas relações não recaiam no engessamento e sejam cooptadas, como hoje o são, por um forte espírito autoritário. É evidente que, na análise proposta aqui, a noção do Direito como sistema autopoiético possui enorme importância, posto que não é possível alcançar os objetivos de sistematização das normas eleitorais sem cotejo elaborado entre as normas do Direito Eleitoral. O que não se deve permitir, contudo, é que se esqueça de que essas normas serão aplicadas com consequências sensíveis no mundo real. Assim, não é uma análise buscando

unicamente a integração lógica do sistema normativo eleitoral, mas a realização, mais plena possível, dos direitos políticos que aqui se estudam.

Importa dizer, ainda sobre esse tema, que qualquer postura meramente formalista diante dos direitos políticos e do seu papel na manutenção da democracia contribui para a continuidade do estado de crise em que nos encontramos, e que se enraíza na política com anseio de assim permanecer. De fato, pudores que insistem que uma análise jurídica deve dizer, única e exclusivamente, como o Direito é, e não como ele deveria ser, não passam de elemento de corrosão da democracia e de entrave ao desenvolvimento de um Estado verdadeiramente democrático e popular.

O legado do formalismo aos saberes jurídicos no Brasil acabou por ser o engessamento analítico, a imposição de modelos impermeáveis a qualquer modulação e que não se comunicam com a realidade social que afetam. Curiosamente, tal se dá, e com especial força, quando o tópico é a imposição de uma penalidade e a suspensão ou perda de um direito. E, obviamente, o que foi dito aqui não se aplica ao rigor na análise às limitações ao poder do Estado para impor essas penalidades, mas para o endurecimento, muitas vezes extravagantes, dessas medidas.

A análise que se segue tem como objeto as causas da perda e da suspensão dos direitos políticos, como tratadas pela legislação eleitoral, relacionadas às previsões constitucionais sobre o tema. O objetivo da análise é medir a correspondência entre o texto constitucional e a legislação, assim como verificar se os parâmetros democráticos estabelecidos pela Constituição estão sendo servidos pelas disposições legislativas. Seu foco principal, portanto, é nesses parâmetros, que, mais do que informadores da legislação e de sua interpretação, devem ser abordados como centros irradiadores de sentido, um sentido inapelavelmente democrático. Por essa razão, a análise se constrói destacando a importância dos direitos sujeitos à perda ou à suspensão. São direitos ligados diretamente ao exercício popular da soberania constitucionalmente reconhecida e que, dessa forma, apenas podem ser limitados em situações muito bem distintas pela legislação. Dentro desse objetivo, restam, ainda, sugestões para o incremento da legislação e da política eleitoral em relação à perda e à suspensão dos direitos políticos.

## Conceituação

Direitos políticos são todos aqueles presentes no ordenamento que instrumentalizam a participação política do cidadão nas atividades de governo. Carregam consigo o reconhecimento do direito a votar e ser votado, de ocupar cargos públicos de interesse político e tomar parte na formação da vontade política do Estado. Não se resumem, portanto, unicamente ao direito de ser eleito, mas a uma trama ampla e complexa de prerrogativas e deveres. Se há certa tendência reducionista no trato dos direitos políticos pela doutrina, que insiste em se preocupar unicamente com os aspectos desses direitos ligados à capacidade de ser eleito, é importante que a ela se contraponha uma visão simultaneamente mais ampla e mais robusta dos direitos políticos, tratando-os não apenas como pressupostos inarredáveis das normas de participação eleitoral, mas também e principalmente como expressão de cidadania em um Estado democrático de direito. O exercício pleno da cidadania depende, assim, da garantia dos direitos políticos, cuja sede constitucional se justifica perfeitamente se considerarmos sua importância. Em uma concepção hobbesiana de Estado, são eles os primeiros frutos do *Pacta* entre os homens que cedem sua liberdade em troca de segurança. Antes deles persiste ainda o Estado de natureza, e as relações entre os homens são de mera força:

Assim, os direitos políticos podem ser compreendidos como prerrogativas inerentes à cidadania, que disciplinam as diversas manifestações da soberania popular. São a expressão dos indivíduos no âmbito coletivo, voltados para a formação e o controle do poder político. O cerne desses direitos, portanto, não é servir ao Estado, mas assegurar que ele se conduza com respeito às diretrizes fundamentais da sociedade. Por isso mesmo, a maior extensão e reconhecimento de direitos políticos – especialmente de direito de voto – entre os adultos que não estão apenas “de passagem” pelo território e que tenham plena capacidade mental são requisitos apontados por Robert Dahl para identificar um governo democrático, ou analisar a qualidade da democracia. (SANTOS, 2017, página 67).

Por isso, é importante sublinhar, sempre que se mostrar necessário, que os direitos políticos não são meras “condições de elegibilidade” que se encontram no ordenamento de um Estado democrático de direito, mas uma das expressões mais elevadas dos poderes, em uma república que se pretende democrática, inerentes à soberania popular. É, de fato, expressão da cidadania, que se realiza em sua plenitude apenas em uma democracia.

Não por acaso, nosso ordenamento estabelece a relação entre direitos políticos e cidadania plena como elemento nuclear desses direitos. É por essa razão que, para o seu exercício, os direitos políticos demandam que o indivíduo seja politicamente capaz. São dois os pressupostos para a aquisição da capacidade política: 1) a capacidade civil (artigo 1º e artigo 2º do Código Civil); e 2) nacionalidade (artigo 12 da Constituição da República). Por isso, nem todos podem exercer os direitos políticos em todos os seus aspectos. As limitações da capacidade política representam restrições no gozo dos direitos políticos. Tal se observa em relação aos menores de 16 anos ou aos estrangeiros, por exemplo. Há, nesses casos, um abalo nesses pressupostos que, obviamente, impede o exercício dos direitos políticos em sua plenitude. Tal impedimento poderá ser de natureza perpétua, com a perda dos direitos políticos, ou transitória, como se dá nas causas de suspensão. Nesse ponto, compete destacar que a Constituição de 1988, cônica da essencialidade desses direitos para a realização de um verdadeiro Estado democrático de direito, esforçou-se sobremaneira para se afastar das ingerências político-jurídicas sobre os direitos políticos que se verificavam nos paradigmas constitucionais anteriores. Surpreende negativamente, portanto, o fato de a legislação eleitoral se mostrar ainda defasada em relação à proteção constitucional dos direitos políticos.

A Constituição de 1988, servindo bem à sua alcunha de cidadã, garantiu que a perda ou a suspensão dos direitos políticos se dessem por razões muito específicas, erguendo sobre essas liberdades públicas um pálio que intenta protegê-las dos ventos das circunstâncias. É evidente que essa proteção não funciona todas as vezes, e dúvidas quanto à aplicabilidade das disposições presentes no artigo 15 da Constituição contribuem para que essas falhas persistam. Há, ainda, notável descompasso entre as disposições constitucionais e a instrumentalização desses direitos pela legislação eleitoral e pela prática jurisdicional. Para o eleitor, mais do que para o candidato a cargo eletivo, algumas das obrigações que lhe são exigidas soam como estranhas e arbitrárias. O mesmo em relação às limitações ao gozo de seus direitos políticos e suas consequências na vida civil. A legislação infraconstitucional não demonstra, em diversos pontos, o mesmo zelo que o texto constitucional para com os direitos políticos. Há incongruências flagrantes entre a legislação eleitoral e as garantias constitucionais concernentes ao tema. Disso resulta que, sobre os tribunais e juízes eleitorais, recaia, com frequência, a tarefa inglória de lidar com direitos dessa monta – lembrando, são expressões da plena cidadania, derivações substantivas diretas do poder soberano, que é

uma democracia, é do povo – a partir de uma legislação lacunosa e problemática, que demanda, na maioria das vezes, esforços de integração e interpretação verdadeiramente inovadores.

## A perda de direitos políticos na Constituição

A Constituição da República, no *caput* do seu artigo 15, veda, terminantemente, a cassação de direitos políticos. *Grosso modo*, a cassação é a retirada de direitos políticos em razão de perseguição política, ausentes quaisquer razões jurídicas para essa perda, e por tempo indeterminado. Em um Estado democrático de direito, a cassação de direitos políticos é prática odiosa, incompatível com os parâmetros mínimos de republicanismo e de soberania popular. Infelizmente, tateamos, em momentos recentes, o terreno pantanoso do autoritarismo que tenta ressuscitar essa prática condenável. Projetos de lei que visam criminalizar partidos e políticos ditos “comunistas”, “marxistas” e afins, redundariam, na prática, no retorno do instituto da cassação. É evidente que, em um Estado democrático de direito, ainda que uma lei conferisse legitimidade formal a essa prática, ela continuaria atentando contra o sentido mesmo do próprio Estado. Na cassação, não importa se o sujeito está ou não sob o pálio dos pressupostos para a capacidade política, há privação forçada dessa capacidade, o impedimento para o exercício de uma dimensão fundamental para a cidadania.

É essencial, portanto, diferenciar a perda e a suspensão de direitos políticos, dessa forma violenta de supressão de direitos que é a cassação.

A Constituição da República trata da perda e da suspensão dos direitos políticos em seu artigo 15:

Artigo 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- 1 - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- 2 - incapacidade civil absoluta;
- 3 - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- 4 - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, inciso 8;
- 5 - improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, parágrafo 4º.

A perda se dá apenas nos casos em que os pressupostos para a capacidade política são feridos, como com o cancelamento da naturalização com sentença que

tenha transitado em julgado. A perda da naturalidade brasileira conduz, portanto, à perda dos direitos políticos. Frise-se, uma vez mais, que tal perda se afasta completamente do que ocorre com a cassação de direitos políticos já que nela o que se vê é a ausência de um pressuposto inarredável para o exercício desses direitos, e, naquela, o que se presencia é a supressão imotivada dos direitos políticos.

## A suspensão dos direitos políticos na Constituição

A suspensão tem caráter temporário, perdurando enquanto durar a sua causa determinante, e não se baseia na perda da capacidade política, mas na perda da capacidade civil ou nas consequências de infrações, penais ou administrativas, que impossibilitam, de forma precária, o exercício dos direitos políticos.

Constitucionalmente, as causas para suspensão são:

1) Recusa do cumprimento de obrigação. Até a vigência do atual texto constitucional, esta era uma causa de perda de direitos políticos. O Código de Processo Penal chegou a determinar, expressamente, a perda dos direitos políticos para aqueles que recusassem o serviço do júri, fosse por razões filosóficas, religiosas ou políticas. Atualmente, o artigo 438 do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei nº 11.689/2008, reza:

Artigo 438. A recusa ao serviço do júri fundada em convicção religiosa, filosófica ou política importará no dever de prestar serviço alternativo, sob pena de *suspensão dos direitos políticos*, enquanto não prestar o serviço imposto. (Grifo nosso).

O texto não apenas estabelece, literalmente, a pena de suspensão, como também aponta sua natureza temporária, uma vez que a prestação do serviço imposto tem o condão de reestabelecer o gozo dos direitos políticos. A Constituição de 1988, ainda que não tenha estabelecido de forma inequívoca as distinções entre a perda e a suspensão dos direitos políticos, lançou os fundamentos para que a recusa do cumprimento de obrigação imposta a todos passasse à causa de suspensão, e não de perda de direitos. Isso porque as normas infraconstitucionais que regulamentam o tema, cientes da possibilidade de regularização da situação, seguindo o devido processo legal, por aquele que deveria, mas não cumpriu com a obrigação a todos imposta, estabelece a suspensão como sanção pelo descumprimento, afastando a perda de direitos políticos e seu caráter perpétuo. O mesmo caso do artigo 438 do Código de Processo Penal se verifica na Lei nº 8.239/1991 sobre o serviço militar:

Artigo 4º Ao final do período de atividade previsto no parágrafo 2º do artigo 3º desta lei, será conferido Certificado de Prestação Alternativa ao Serviço Militar Obrigatório, com os mesmos efeitos jurídicos do Certificado de Reservista.

Parágrafo 1º A recusa ou cumprimento incompleto do Serviço Alternativo, sob qualquer pretexto, por motivo de responsabilidade pessoal do convocado, implicará o não-fornecimento do certificado correspondente, pelo prazo de dois anos após o vencimento do período estabelecido.

Parágrafo 2º Findo o prazo previsto no parágrafo anterior, o certificado só será emitido após a decretação, pela autoridade competente, da suspensão dos direitos políticos do inadimplente, que poderá, a qualquer tempo, regularizar sua situação mediante cumprimento das obrigações devidas.

Ora, se a recusa de cumprimento da obrigação é falta sempre passível de reparação, não há sentido em se imputar a ela sanção tão extrema como a perda de direitos políticos, restando a suspensão como única medida possível nessa seara. É evidente que com isso não se afasta o necessário questionamento sobre o cabimento dessas penalidades de natureza política pelo descumprimento de certos deveres legais. Nem sempre a obrigação está atrelada a direitos políticos, de maneira que o uso da suspensão, sem cogitar, obviamente, da perda, já soa como descabido.

2) Perda de capacidade civil. Vez que a capacidade civil é *conditio* para a capacidade política, a sua perda corresponde, inevitavelmente, à impossibilidade do exercício dos direitos políticos. Sobre personalidade e capacidade:

O termo “pessoa” para o Direito tem significado diferente de seu sentido vulgar, no qual ele é sinônimo de ser humano, embora atualmente todos os seres humanos sejam considerados pessoa. “Por isso e embora a matriz seja, obviamente, o ser humano, a pessoa é definida, em termos dogmáticos, como a susceptibilidade de ser titular de direitos e de ficar adstrito a obrigações” (CORDEIRO, 2017, página 310. Na ordem jurídica, portanto, o conceito de pessoa está relacionado ao reconhecimento, pelo Direito, de aptidão para titularizar situações jurídicas. Esta aptidão é a personalidade jurídica, atualmente reconhecida pelo ordenamento brasileiro a todos os seres humanos (artigos 1º e 2º, do Código Civil), assim como aos entes estatais nacionais e estrangeiros (artigos 41 e 42, do Código Civil) e às associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada (artigo 44, do Código Civil). (CARMINATE, 2019, página 43).

É importante lembrar que, no ordenamento brasileiro, os direitos políticos não admitem representação, ou seja, em caso de incapacidade do titular, não podem os seus direitos políticos serem exercidos por terceiro que o represente. Contudo, é fundamental destacar as mudanças nessa seara trazidas pela Lei nº 13.146/2015,

conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. O artigo 85 do referido texto legal, em seu *caput* e em seu parágrafo 1º, traz:

Artigo 85. A curatela afetarã tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial.

Parágrafo 1º A definição da curatela não alcança o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao *trabalho* e ao *voto*. (Grifo nosso).

O artigo 76 da mesma lei preconiza que o poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas, completando o parágrafo 1º que a essa pessoa está assegurado o direito de votar e de ser votada.<sup>2</sup> Percebe-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência estabeleceu que a incapacidade, em relação aos maiores de 18 anos, será somente relativa aos atos de natureza patrimonial e negocial, não alcançando, portanto, os direitos existenciais, inclusive os direitos políticos. O Estatuto da Pessoa com Deficiência trouxe profundas alterações no “regime de incapacidades até então vigente, corrigindo algumas das falhas existentes, com a finalidade de promover a autonomia da pessoa com deficiência” (CARMINATE, 2019, página 49). Absolutamente incapazes são, portanto, apenas os menores de 16 anos. Pode-se dizer, então, que o Estatuto da Pessoa com Deficiência afetou de tal maneira a relação entre direitos políticos e capacidade que a perda de capacidade civil não deveria mais constar no rol de causas suspensivas dos direitos políticos.

<sup>2</sup> Artigo 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

Parágrafo 1º À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações:

- 1 - garantia de que os procedimentos, as instalações, os materiais e os equipamentos para votação sejam apropriados, acessíveis a todas as pessoas e de fácil compreensão e uso, sendo vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência;
- 2 - incentivo à pessoa com deficiência a candidatar-se e a desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, inclusive por meio do uso de novas tecnologias assistivas, quando apropriado;
- 3 - garantia de que os pronunciamentos oficiais, a propaganda eleitoral obrigatória e os debates transmitidos pelas emissoras de televisão possuam, pelo menos, os recursos elencados no artigo 67 desta Lei;
- 4 - garantia do livre exercício do direito ao voto e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por pessoa de sua escolha.

Parágrafo 2º O poder público promoverá a participação da pessoa com deficiência, inclusive quando institucionalizada, na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades, observado o seguinte:

- 1 - participação em organizações não governamentais relacionadas à vida pública e à política do País e em atividades e administração de partidos políticos;
- 2 - formação de organizações para representar a pessoa com deficiência em todos os níveis;
- 3 - participação da pessoa com deficiência em organizações que a representem.

3) Condenação criminal. O inciso 3 do artigo 15 da Constituição da República estabelece que ficam suspensos os direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado porquanto perdurarem os seus efeitos. Sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se manifestou em importante súmula.

Súmula-TSE nº 9: A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.

Importante ressaltar, no caso, que a suspensão dos direitos políticos não é pena acessória, mas consequência da condenação, não importando a natureza do crime, se praticado dolosa ou culposamente, se punido com privação de liberdade ou pena pecuniária: “A suspensão dos direitos políticos é consequência automática da condenação criminal transitada em julgado, ainda que a pena privativa de liberdade tenha sido substituída por privativa de direitos” (Ac. de 21/2/2019 no AI 70.447, rel. Min. Admar Gonzaga), e “a pena de multa imposta na sentença penal condenatória é suficiente para a aplicação do disposto no artigo 15, inciso 3, da Constituição Federal” (Ac. de 3/4/2014 no AgR-RO nº 1000638, rel. Min. Dias Toffoli). A suspensão persiste enquanto durarem os efeitos da condenação, não podendo se exigir para a recapacitação política a reabilitação criminal, que tem efeito meramente declaratório e só pode ser requerida dois anos após o cumprimento da pena.

A Lei Complementar nº 135/2010 alterou o artigo 1º, inciso 1, e, da Lei Complementar nº 64/1990. Em sua redação original, a alínea da chamada Lei das Inelegibilidades estabelecia a suspensão dos direitos políticos dos condenados pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração e o patrimônio públicos, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais. Na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, temos o acréscimo de diversos outros ilícitos, como os crimes contra a vida e a dignidade sexual e a redução de outrem à condição análoga a de escravo. Ademais, a alínea estabelece o prazo de oito anos de suspensão, a contar da condenação. Muitos interpretavam o texto original, e outros tantos insistem nessa leitura, como estabelecendo que apenas os crimes ali previstos ensejassem a suspensão dos direitos políticos. A interpretação não se sustenta. Ao contrário do disposto no documento constitucional anterior (Constituição de 1969), artigo 149, parágrafo 2º, c, que exigia norma infraconstitucional regulamentando a regra sobre a suspensão dos direitos políticos em razão de condenação criminal, o artigo 15, inciso 3, da Constituição de 1988 é, indiscutivelmente, norma autoaplicável, dispensando regulamentação

infraconstitucional. Se o texto constitucional não estabelece distinções, não cabe ao intérprete, como ditam as regras da hermenêutica constitucional, distinguir, de forma que a suspensão dos direitos políticos é consequência de todas as condenações criminais com sentença transitada em julgado, não apenas àquelas referentes aos crimes da Lei de Inelegibilidades. Contudo, sobre o mesmo tema, à legislação infraconstitucional falta especificação relativa aos documentos necessários para a reaquisição dos direitos políticos por quem foi condenado criminalmente. A carência de um expediente mais claro nessa questão pode trazer severos prejuízos para aqueles que estão em processo de reaquisição de seus direitos políticos, tendo ficado a cargo do TSE, por meio de resolução, definir quais são os documentos necessários, no caso, certidão do juízo competente ou outro documento que lhe faça as vezes.

4) Improbidade administrativa. Os atos de improbidade administrativa ensejarão sanções de natureza político-civil, entre elas a suspensão dos direitos políticos. A improbidade administrativa recebia, tradicionalmente, sanções de natureza penal. A Constituição de 1988, sem prejudicar as ações de natureza penal, estabelece responsabilidade política e dever de reparação civil para quem comete ilícitos dessa natureza. O artigo 37 da Constituição, em seu parágrafo 4º, assim estabelece:

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

Parágrafo 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O parágrafo em destaque deixa claro que o ato de improbidade administrativa é punido com a suspensão dos direitos políticos, fazendo a distinção entre perda e suspensão que no artigo 15 não está inteiramente clara. O texto ainda traz a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, de acordo com a lei, como sanções ao ato ímprobo.

Está em fase final de tramitação o projeto de lei que altera o marco regulatório da improbidade administrativa, o PL nº 10.887/2018. A mais criticável das alterações diz respeito à intencionalidade do agente ímprobo. De acordo com o PL, para se

caracterizar ato de improbidade administrativa, será necessário se comprovar o dolo do agente.

## **A normatização infraconstitucional da perda e da suspensão dos direitos políticos**

No que diz respeito às causas de perda e suspensão dos direitos políticos, a legislação infraconstitucional é de uma carência problemática. Problemática não apenas pela importância dos direitos sujeitos à perda ou à suspensão, mas porque o “vácuo” legislativo não é algo tolerável em um ordenamento que se pretende uno e sistematizado, de maneira que essas lacunas precisam ser preenchidas pelos métodos de integração disponíveis, que muitas vezes atuam de forma circunstancial, ou pelo agir jurisdicional. Tais formas de integração não são ilegítimas, mas carecem, muitas vezes, da expressão da vontade popular concretizada no processo legislativo.

De fato, cabe, até o momento, à Resolução-TSE nº 21.538/2003 a regulamentação do disposto no artigo 15 da Constituição, mormente aos incisos não autoaplicáveis. A dita resolução, rigorosamente dentro das suas limitações, tenta conferir a instrumentalidade necessária para a solução de querelas eleitorais que envolvam a perda e a suspensão dos direitos eleitorais. Contudo, mesmo nesse escopo restrito, percebe-se que a resolução não atua de maneira completamente efetiva. O texto é lacunoso, por exemplo, sobre a comunicação pela Justiça Comum à Justiça Eleitoral da suspensão e restabelecimento dos direitos políticos, nos casos de condenação por improbidade administrativa. Ainda no caso das comunicações sobre condenações e cumprimento de penas, a resolução não traz, o que seria de se esperar em tempos de comunicação digital, nenhuma disposição devotada à celeridade desses procedimentos. O texto normativo é, entretanto, extremamente necessário, mas demanda aperfeiçoamentos em muitos pontos. Diz o inciso 2 do artigo 53 da resolução, por exemplo:

Artigo 53. São considerados documentos comprobatórios de requalificação ou restabelecimento de direitos políticos:

[...]

2 - nos casos de suspensão:

a) para interditos ou condenados: sentença judicial, certidão do juízo competente ou outro documento;

b) para *conscritos* ou pessoas que se recusaram à prestação do serviço militar obrigatório: Certificado de Reservista, Certificado de Isenção, Certificado de Dispensa de Incorporação, Certificado do Cumprimento de Prestação Alternativa ao Serviço Militar Obrigatório, Certificado de Conclusão do Curso de Formação de Sargentos, Certificado de Conclusão de Curso em Órgão de Formação da Reserva ou similares;

c) para beneficiários do Estatuto da Igualdade: comunicação do Ministério da Justiça ou de repartição consular ou missão diplomática competente, a respeito da cessação do gozo de direitos políticos em Portugal, na forma da lei; [...]

Percebe-se que, em relação aos atos de improbidade administrativa que tenham sido objeto de sanções político-civis, a resolução é um tanto silente. Inobstante a aplicação da alínea *a* do inciso 2 do artigo 53 para os casos em que o ato de improbidade importa condenação criminal, nas demais situações previstas no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição de 1988 não há um procedimento estabelecido, sobretudo em relação às comunicações que se fazem necessárias para a requalificação dos direitos políticos, restando a aplicação de analogia para integralizar o ordenamento lacunoso.

Percebe-se, assim, que a resolução, por mais boa vontade que tenha em instrumentalizar as regras do artigo 15 da Constituição, falha em seu desiderato, deixando o jurisdicionado às apalpadelas em relação à forma, e mesmo à necessidade, de comunicação para que readquirir seus direitos políticos.

Caso um tanto mais grave encontra-se no artigo 71 da Lei nº 4.737/1965, conhecida como Código Eleitoral. O artigo, que trata do cancelamento do título de eleitor, coloca entre as causas de cancelamento a suspensão ou a perda dos direitos políticos. O cancelamento do título eleitoral e a exclusão do eleitor são medidas extremas. De fato, caberia, em momento posterior e em texto dedicado, discutir se tais medidas, por sua gravidade, pertencem ao paradigma estabelecido por um ordenamento democrático. A construção do Estado democrático de direito demanda, inarredavelmente, que a soberania popular se manifeste por meio do voto, sendo esse, portanto, direito de importância imensurável. O texto do artigo 71 é problemático em sua quase totalidade, mas especialmente ao trazer, em seu inciso 2, a perda e a suspensão dos direitos políticos como causa para o cancelamento do título de eleitor. Não há, como já dito, regulamentação do artigo 15 da Constituição, artigo que trata da perda e da suspensão dos direitos políticos. Essa carência de regulamentação prejudica, por óbvio, a recepção do texto do artigo 71 do Código Eleitoral, dispositivo normativo pré-constitucional datado de 1965, momento em que as liberdades

democráticas e os direitos fundamentais não eram prioridade do Estado brasileiro. Há, ademais, o descabimento de consequência jurídica tão severa se a disposição do artigo for cotejada com o princípio da proporcionalidade, que informa o nosso ordenamento. Ora, o cancelamento do título é medida de severidade excepcional para ser aplicado a alguém que está com os direitos políticos apenas suspensos, podendo sanar a circunstância suspensiva a qualquer momento. A distinção temporal entre perda e suspensão feita na Constituição deve, inequivocamente, prevalecer.

É forçoso reconhecer, portanto, que o inciso 2 do artigo 71 do Código Eleitoral, que traz as causas de perda e suspensão dos direitos políticos como causa de cancelamento do título de eleitor, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. É inegável a urgência de regulamentação das disposições sobre a perda e a suspensão dos direitos políticos, mas essa, se realizada dentro dos parâmetros constitucionais, não será capaz de sanar o vício do artigo 71 do Código Eleitoral, que trata com gravidade extremada aquele que já está em posição precária em relação a seus direitos políticos.

O parágrafo 1º do artigo 71 ainda dispõe que o cancelamento do título se dará na ocorrência de quaisquer das causas previstas no artigo, podendo ser suscitada de ofício ou a requerimento, ignorando, completamente, a distinção entre a perda e a suspensão dos direitos políticos estabelecida na Constituição. Ora, não anda a bom passo qualquer disposição normativa que atribui as mesmas consequências para situações jurídicas distintas. Já está claro que os pressupostos jurídicos atingidos pela perda e pela suspensão dos direitos políticos são de natureza diversa, sendo a única inferência possível a que estabelece como inaplicável a disposição do Código Eleitoral agora em comento, dada sua não recepção pela Constituição de 1988.

## Considerações finais

A qualidade de uma democracia não pode ser medida unicamente pelos parâmetros estabelecidos para a realização de seus pleitos eleitorais. Os direitos políticos são pressupostos do Direito Eleitoral e devem ser tratados com os cuidados devidos, para garantir que a eleição não se revele apenas um procedimento, um performativo vazio que conferiria legitimidade formal à atuação dos governos, por mais antidemocráticos que estes se revelem.

Às lacunas da legislação se soma uma postura lacônica e conformista do judiciário e da doutrina. A análise dos direitos políticos tem insistido, infelizmente, em um formalismo vazio, já superado pelo paradigma atual, e que, durante todo o seu tempo como determinante epistêmico do fazer jurídico, entregou pouco mais do que a normalização acrítica do *status quo*, mesmo em suas expressões mais excludentes e violentas. Não impressiona que, em uma tal abordagem, os principais problemas envolvendo a participação política se reduzam ao desdobramento indigentemente derivativo de métodos quantitativos de se estabelecer a qualidade da democracia. Sujeitos sempre a relativizações, tais métodos conferem a falsa sensação de que há incremento positivo na qualidade da nossa democracia. São análises que carecem de sistematicidade e profundidade, mas, infelizmente, são as análises mais comuns.

Outro problema a se considerar, que extrapola, evidentemente, o papel do judiciário, é a omissão do Legislativo em relação a essa matéria. O texto frisou, com ênfase até mesmo excessiva, a importância inegável do tema Direitos Políticos, e restou claro, também, que a instrumentalização dessas garantias constitucionais tem se dado quase que exclusivamente por resoluções da Justiça Eleitoral. Ainda que esses atos normativos não extrapolem seus escopos, vinculando ações dentro das atribuições da Justiça Eleitoral, resta evidente déficit democrático quando o aspecto representativo da função parlamentar deixa de ser servido por omissão do poder da República competente para tanto. Naquilo que escapa de sua competência, a Justiça Eleitoral precisa recorrer a dispositivos hermenêuticos que operem dentro da estrita legalidade e que, ao mesmo tempo, não ameacem os direitos garantidos constitucionalmente. O maior exemplo é a lida constante, no que se refere especificamente aos direitos políticos, de legislação pré-constitucional que ou amplia consideravelmente os casos de perda dos direitos políticos, ou não distingue de maneira clara entre a perda e a suspensão dos direitos políticos, ou, ainda, faz essa distinção, mas esta não se adequa à distinção presente no texto constitucional. De forma ampla, o que se pode recomendar é que os dispositivos legais que desconsideram a distinção entre a perda e a suspensão dos direitos políticos não sejam aplicados por sua não recepção pela Constituição da República – embora a Justiça Eleitoral disponha de um aparato normativo sobre a matéria já bastante parco, o que justifica, em termos, a sua resistência em reconhecer essa não recepção.

A regulamentação legislativa do artigo 15 da Constituição permanece, portanto, questão fundamental, não podendo um tema tão importante continuar regulado por resoluções e outras normatividades da Justiça Eleitoral em exercício de função atípica constitucionalmente prevista.

À Justiça Eleitoral caberia, nessa realidade, uma abordagem que atentasse à principiologia que informa o Direito Eleitoral, pautando o tema pela proteção dos direitos políticos, integrando tanto sua dimensão de garantia individual quanto sua importância social e política.

São problemas complexos, dentro da já conhecida complexidade do Direito Eleitoral, e que exigem soluções não menos intrincadas, que se articulem com percepções do Direito ao mesmo tempo inovadoras e dedicadas à máxima realização do Estado democrático de direito.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965, retificado em 30 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.239, de 4 de outubro de 1991**. Regulamenta o art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out. 1991, retificado em 6 dez. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8239.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.689, de 9 de junho de 2008**. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11689.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 10887/2018**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.538, de 14 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 3 nov. 2003. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula-TSE n. 9**. A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 1992. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-9>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CARMINATE, Raphael Furtado. **Capacidade das pessoas com deficiência mental ou intelectual para constituir família**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Editora Record, 2011.

HOBBS, Thomas. **The works of Thomas Hobbes**. Kindle Edition, 2014. *E-book*.

LOSANO, Mario G. **Os grandes sistemas jurídicos**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Polianna Pereira dos. **Voto e qualidade da democracia, as distorções do sistema proporcional brasileiro**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, n. 9, p. 9-22, 1996.

# O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À LIBERDADE DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA

Eder Fernandes Santana<sup>1</sup>

**Resumo:** o artigo pretende desdobrar o direito à participação na vida política no âmbito do direito à participação como pilar da Doutrina da Proteção Integral sobre a qual é fundado o Direito da Criança e do Adolescente. A partir de interpretação legislativa e doutrinária, parte da configuração desse Direito no Brasil, ressaltando a novidade estabelecida pela Constituição da República de 1988 ao reconhecer às crianças e aos adolescentes a condição de sujeitos de direitos. Ao explicitar os direitos de participação previstos na legislação, pretende-se abordar os limites dessas previsões e os desafios ao exercício da participação na política.

**Palavras-chave:** Direito da Criança e do Adolescente; Doutrina da Proteção Integral; direito de participação.

## 1. Introdução

Democratizar as relações sociais e jurídicas envolvendo crianças e adolescentes é um desafio para as sociedades atuais. No Brasil, essa é uma questão premente, um índice que permite avaliar o pêndulo da sociedade para a democracia ou para o autoritarismo. Não à toa, discursos autoritários reacendem propostas como redução da maioria penal e, ainda, o clichê de reações sociais ao reconhecimento de direitos às crianças e aos adolescentes como algo impensável no ambiente familiar.

Esse cenário fica ainda mais inflamado diante do direito de crianças e adolescentes à liberdade de participação na vida política. Tendo em vista ser o direito à participação inerente e fundante do reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, o dever de escuta e de consideração de sua palavra singular em todos os processos decisórios, não apenas individuais como coletivos, é uma decorrência necessária.

A efetivação desse direito de participação e, mais ainda, do exercício do direito ao voto, facultativo ou obrigatório, para adolescentes e jovens devolve às instituições

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito e Justiça pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

sociais e estatais questões referentes à sua própria configuração. Questões como o autoritarismo adultocêntrico, a seletividade e a invisibilidade de pessoas em razão da idade – numa leitura interseccional que considere a premência dessas questões quando se pensa em indígenas ou na população negra e/ou pobre – levam à necessidade de se buscarem respostas que sejam compatíveis com o ordenamento constitucional. Este trabalho pretende trazer à luz elementos para a construção coletiva dessas respostas.

## 2. O direito da criança e do adolescente

O reconhecimento de direitos a crianças e adolescentes é uma das cifras em que se inscreve a urdidura do processo democrático brasileiro. Tem como principal acontecimento a fundação do Direito da Criança e do Adolescente brasileiro na declaração, pela Constituição da República de 1988, de direitos fundamentais às crianças e adolescentes na condição de sujeitos de direitos.

Isso se dá na esteira de sequências históricas, nacionais e internacionais, de passagem da desconsideração da singularidade desses sujeitos, seguida do tratamento como objeto até o seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Esse itinerário é coincidente com a assunção de direitos democráticos pela sociedade brasileira. Como ouvimos de Garrido de Paula:

Somente com a Constituição de 1988 é que se reconhece a possibilidade de crianças e adolescentes participarem direta e amplamente de relações jurídicas com o mundo adulto, na qualidade de titulares de interesses juridicamente protegidos. Foram concebidos, finalmente, como sujeitos de direitos, capazes para o exercício pessoal de direitos relacionados ao desenvolvimento saudável e de garantias relacionadas à integridade (PAULA, 2002, página 20-24).

Até a fundação do Direito da Criança e do Adolescente pela Constituição da República de 1988, a consideração da faixa etária ou dos sujeitos nominados crianças e adolescentes no Brasil teve momentos distintos.

A história da regulação jurídica das relações sociais envolvendo crianças e adolescentes é a história de seu controle (MÉNDEZ; COSTA, 1994, página 12), especificamente dos índios crianças e dos africanos e seus descendentes crianças, de sua separação no campo social, com a produção de vocabulário e de saberes.

No Brasil colônia, a vigência de legislações portuguesas e eclesiásticas fazia incidir regras que distinguiam, no que se refere à infância, desde o tratamento diferenciado entre meninos índios e meninos africanos até a configuração da jurisdição como “jurisdição eclesiástica” ou como “jurisdição orfanológica” (ROMÃO, 2016, página 25).

Os meninos indígenas foram objeto de colonização, entre outras, pela violência simbólica da evangelização, especialmente com a introdução por Tomé de Souza, em 1548, do Regimento do Rei de Portugal Dom João Terceiro, bem como de instrumento para a assimilação de adultos (ROMÃO, 2016, página 22). Trata-se de característica da legislação do século 16, em relação aos indígenas, como “pendular”, “pois ora determinava bom tratamento aos que se submetessem à catequese, e ora propunha a guerra justa aos que se tornavam inimigos, como demonstram os Regimentos da Coroa de 1548 e 1570” (OLIVEIRA, 2014, página 83).

Às crianças africanas ou descendentes no Brasil Colônia, aplicavam-se as legislações portuguesas, compiladas no Código Filipino ou nas Ordenações e Leis do Reino de Portugal, e é “a partir dos sete anos que os donos e as autoridades consideraram que eles podiam ser separados dos pais, das mães, melhor dizendo, e vendidos para outros donos, de diferentes lugares” (SCARANO, 2010, página 111). A lei no Brasil Colônia era destinada à colonização, domesticação e instrumentalização de índios crianças e africanos crianças.

Nesse cenário, estruturou-se, de um lado, a “justiça eclesiástica”, “com as Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia de 1707, trazia a normativa sobre o batismo das crianças”, no que se incluíam os filhos das escravas, e, de outro, a “justiça orfanológica”, “com as Ordenações do Reino de Portugal”, a que “competiam as causas cíveis dos órfãos e expostos, compreendidos os procedimentos correlatos de criação e administração de seus bens” (ROMÃO, 2016, página 25-26). Às índias e africanas crianças, a colonização via Igreja; e às crianças europeias, apenas o controle da circulação dos bens.

Com as codificações liberais, a partir do século 19, há o desenvolvimento, no Brasil, de legislações que levam em consideração a faixa etária. Desde o Código Criminal do Império, de 1830, passando pelo Código Penal de 1890, até o início do século 20, com a criação da Justiça de Menores em 1923 e a redação do Código de Menores de 1927 pelo Juiz Mello Matos, o critério etário não distinguia criança

e adolescente como pessoas, sendo tratadas apenas como faixa etária menor de 14 anos para aplicação da legislação penal, denominada “etapa indiferenciada”, “por considerar os menores de idade praticamente da mesma forma que os adultos” (SCHECAIRA, 2008, página 28).

As Constituições de 1824 e 1891 não fizeram qualquer referência à infância, a qual foi objeto, na primeira metade do século 20, de regras afetas à família, sua organização e circulação patrimonial (ZAPATER, 2019, página 43), ou de regras tutelares repressivas codificadas, numa continuidade do mesmo esquema seletivo e repressivo desde o Brasil Colônia.

O Código de Menores de 1927 inaugura no Brasil a produção legislativa especificamente voltada para crianças e adolescentes, então figuradas na expressão segregatória “menor”. Isso se dá como resultado da consideração, desde o final do século 19, da infância como um “problema”, seja como “menores abandonados”, seja como os já assim conhecidos “pivetes” (ROMÃO, 2016, página 35), sendo pois os pobres tratados como problema. Esse cenário ressoa os movimentos de salvação dos menores nos Estados Unidos no final do século 19, cujo ponto de partida foi a reação por meio de um movimento de indignação com as condições carcerárias em que eram mantidos os adolescentes – alojados em dependências conjuntas com adultos (SCHECAIRA, 2008, página 34).

O Código de Menores, portanto, selecionava os destinatários da atuação estatal, denominados “menores abandonados” e “delinquentes juvenis”, no esteio da doutrina do direito do menor, fundada no binômio carência-delinquência e na criminalização da infância pobre (AMIN, 2016). Caracteriza-se então a formação do que viria a se consolidar, na década de 1970, como doutrina da situação irregular, no Código de Menores de 1979, igualmente escrito por juízes, ou seja, a partir da perspectiva do Estado, da centralização decisória.

Adoutrina da situação irregular pode ser definida como “aquela em que os menores passam a ser objeto da norma quando se encontrarem em estado de patologia social” (SARAIVA, 2009, página 50, 51). A distinção entre normal e patológico é, pois, forma de justificação da violência, via dispositivos legais, e da intervenção governamental na situação de vida desse sujeito, baseada na identificação da situação do adolescente em conflito com a lei como uma patologia social por desajuste ao que o padrão estabelecido permitia. Segundo João Batista Saraiva,

A declaração de situação irregular tanto pode derivar de sua conduta pessoal (caso de infrações por ele praticadas ou de “desvios de conduta”), como da família (maus-tratos) ou da própria sociedade (abandono). Haveria uma situação irregular, uma “moléstia social”, sem distinguir, com clareza, situações decorrentes da conduta do jovem ou daqueles que o cercam (SARAIVA, 2009, página 51).

Na segunda metade do século 20, em nível internacional, o contexto se alterou, a partir da edição, em 1959, pela Organização das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos das Crianças, que foi um marco no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Ao integrar o movimento de produção de declarações e pactos de direitos dirigidos ao reconhecimento de situações de grupos sociais específicos e à “posição de menos valia” (MONACO, 2005, página 148) das crianças na sociedade, os seus direitos são considerados com o objetivo de sua afirmação protetiva em nível internacional no pós-guerra. Nesse contexto da configuração do regime de proteção de direitos humanos, afirma Gisela Hathaway que “crianças, adolescentes e jovens, assim como os idosos, podem considerados minorias etárias”, concluindo que, “entretanto, tendo em vista a regulamentação internacional para proteção de minorias étnicas, religiosas e linguísticas, há relativo consenso em defini-los como grupos vulneráveis” (HATHAWAY, 2017, página 58).

Esse movimento de afirmação dos direitos das crianças – que passa por eleição pela Assembleia Geral da ONU de 1979 como “O Ano Internacional da Criança” – culmina na Convenção sobre os Direitos das Crianças, aprovada em 1989 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, como “principal instrumento jurídico internacional de proteção ao infante” (VERONESE, 2019, página 18). Essa convenção inaugurou a chamada Doutrina da Proteção Integral. Seu artigo 2º estabelece que “os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a proteção da criança contra toda forma de discriminação ou castigo por causa da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares”.

Integram esse sistema de proteção internacional dos direitos da criança: Regras de Beijing para a Administração da Justiça Juvenil (1985); Princípios Orientadores de Riade para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1990); Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (1990); Regras de Tóquio sobre medidas não privativas de liberdade (1990); Convenção 182 da Organização

Internacional do Trabalho (OIT, 2000); Resolução-ECOSOC nº 20/2005 – Diretrizes para a Justiça em assuntos envolvendo crianças vítimas ou testemunhas de violência.

No Brasil, uma nova sequência histórica na proteção jurídica de crianças e adolescentes se dá a partir de movimentos sociais de lutas pelos direitos desses sujeitos, no que tiveram participação ativa, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, cuja atuação no processo Constituinte de 1987 contribuiu para integrar ao texto constitucional a Doutrina da Proteção Integral (SANTANA, 2018, página 40 ss.).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 227, funda o Direito da Criança e do Adolescente no Brasil no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, invertendo a secular posição de objetos de intervenção seletiva estatal ao prever para o denominado “mundo adulto” – família, sociedade e Estado – deveres de garantia de direitos para os sujeitos criança e adolescente.

Mais ainda, o reconhecimento constitucional de direitos fundamentais universais a crianças e adolescentes rompe com a estrutura colonial de destinação privilegiada da lei e de tutela seletiva de indivíduos objeto de decisões estatais centralizadas.

A Doutrina da Proteção Integral é uma “doutrina jurídica que determina dois fatores, a consideração de que crianças e adolescentes são sujeitos de direito e a ponderação de que estão em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (FEIBER, 2020, página 511). Tem redação jurídica no referido artigo 227, que estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Nesse novo paradigma, as leis não se dirigem a apenas alguns indivíduos, mas a todas as crianças e adolescentes, independentemente da situação em que se encontram. Mais além, o objetivo primordial não é corrigir, punir ou reformar, mas proteger de maneira ampla, considerando que se trata de pessoas em estado de desenvolvimento, titulares de todos os direitos fundamentais previstos para as demais pessoas, para além daqueles específicos dessa fase inicial da

vida. À luz dessas ideias e no interior de lutas entre os defensores dos direitos de crianças e adolescentes como sujeitos e aqueles que defendem o direito do menor, promulgou-se no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que construiu de maneira sistêmica a Doutrina da Proteção Integral como ato de ruptura com a prática estatal seletiva de produção de estigmas como exceção controlada no corpo social.

No entanto, superar estigmas (integralidade) exige igualmente superar abstração e homogeneidade da consideração de criança e adolescente tendo em vista a formulação da Doutrina da Proteção Plural, como proposta por Assis da Costa Oliveira (2014), como “passo de uma luta empreendida contra todas as formas de homogeneização e vulnerabilidade em prol da (re)condução da DPI [doutrina da proteção integral] por caminhos que relativizem certezas e universalidades sociojurídicas pela valorização da diversidade cultural” (OLIVEIRA, 2014, página 221).

Assim, “não se trata de uma distinção prévia por um discurso estatal centralizado, mas de uma orientação para o real das diferenças, das multiplicidades, das diferenças, das singularidades” (SANTANA, 2020, página 328). Esta orientação já vem sendo contemplada na legislação, como prevê a Lei nº 13.431/2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, cujo decreto de regulamentação, nº 9.603/2018, prevê o respeito às diferenças: “Artigo 17. No atendimento à criança e ao adolescente pertencente a povos ou comunidades tradicionais, deverão ser respeitadas suas identidades sociais e culturais, seus costumes e suas tradições”. O parágrafo único desse artigo constitui um avanço considerável na matéria (SANTANA, 2020, página 329) ao dispor que “poderão ser adotadas práticas dos povos e das comunidades tradicionais em complementação às medidas de atendimento institucional”.

O sistema constitucional de proteção de direitos da criança e do adolescente, expresso no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, é alicerçado na Doutrina da Proteção Integral. Essa doutrina se sustenta em dois pilares: a consideração de criança e adolescente como sujeitos de direitos em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; e no princípio da proteção integral, com direitos a serem assegurados com prioridade absoluta.

Assim posto, o modo de uma legislação estatutária se manter perene, a fim de atender às demandas decorrentes da passagem do tempo, com as mudanças nas

tecnologias e suas conseqüentes alterações, de um lado, nos modos de as pessoas se relacionarem, e, de outro, nos conflitos que lhe são inerentes, é, assim, alicerçar-se com clareza nos princípios constitucionais. E essa é a força do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Isso não quer dizer que a passagem das horas não traga desafios para essa legislação – a começar por desafios existentes desde sua promulgação, verbalizados por Emílio Garcia Méndez (2012) como uma dupla crise, de interpretação e de implementação. Isso é inerente a um estatuto que rompe paradigmas, que estabelece ruptura radical nos modos de lidar com as questões referentes à criança e ao adolescente. Por um lado, ela exige uma leitura específica e, por outro, uma prática que atenda a essa hermenêutica.

Para a leitura dessas questões, é importante ter em mente a advertência de Emílio Garcia Méndez: “É certo que a implementação de leis que implicam esforços de participação popular para sua aplicação é mais difícil que as experiências de técnicas centralizadoras” (MÉNDEZ; COSTA, 1994, página 53). Leia-se que é preciso deixar de apostar na legislação, em mais escritos normativos, como solução para questões que passam pela concretização, pela materialização de direitos, num processo a exigir participação social. Nesse sentido:

O que pode ser alvo de atenção é que a relação criança-adolescente e Estado parece acontecer sob eixos paradigmáticos positivistas-normativos, dando a impressão que a lei, eleita como se fosse *deusa* de soluções das irregularidades sociais dos *menores*, passa a ser o foco de discussão, e não as políticas públicas, a política de atendimento, a atenção ao sujeito de direitos, ao ser humano na sua peculiar situação de criança e de adolescente [...] (SAUT, 2007, página 50, grifos no original).

A Constituição Federal de 1988 é um marco, uma ruptura de paradigma nos modos de estabelecimento de direitos e deveres nas relações entre, de um lado, crianças e adolescentes, e, de outro, família, sociedade e Estado. Pela primeira vez na história do Brasil, essa relação é invertida e, consideradas como sujeitos de direitos, esses indivíduos se tornam credores de prestações públicas por parte do Estado, de proteção especial da sociedade e da família, democratizando os espaços de circulação e estabelecimento de relações sociais por crianças e adolescentes.

### 3. O direito de participação de crianças e adolescentes

O direito de participação, em sentido amplo, é largamente previsto no Direito da Criança e do Adolescente. Mais que isso, a participação é elemento fundante do sistema estabelecido para as diferentes situações jurídicas que envolvem criança e adolescente. Trata-se de um pilar e uma decorrência da Doutrina da Proteção Integral com base na qual é reconhecida às crianças e aos adolescentes a condição de sujeitos de direitos, com a consideração de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Esse direito é previsto para os processos de formulação e execução de direitos, garantias e políticas públicas, para todo contexto envolvendo a discussão e concretização do desenvolvimento integral dessas pessoas.

Essa é a estrutura do Direito da Criança e do Adolescente estabelecida pelo artigo 227 da Constituição da República. O reconhecimento da situação específica em que se encontram essas pessoas, por sua peculiar condição de desenvolvimento, implica ao mundo adulto assegurar-lhes “por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (artigo 3º do ECA).

O cumprimento desse dever de garantia de direitos fundamentais aos sujeitos criança, adolescente e jovem é qualificado constitucionalmente como de prioridade absoluta, escandido e balizado no artigo 4º do ECA como compreendendo:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Esse quadro normativo, constitucional e estatutário, é resultado do processo constituinte que contou com expressiva participação de setores da sociedade na formulação dos textos legais. A referência ao Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tempo de sua edição, dá-se com ênfase por se tratar de uma legislação de ruptura, de conteúdo radicalmente novo, uma novidade. Isso porque, pela primeira vez, concretiza-se em nível infraconstitucional o Direito da Criança e do Adolescente, fundado na universalidade de direitos, sem discriminação de destinatários de regras tutelares, mas do reconhecimento de direitos fundamentais a todas as crianças e

adolescentes, bem como reconhecendo sua diferença específica como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento.

A nota central dessa novidade diz respeito, como já afirmado, à previsão ampla de direitos de participação às crianças e aos adolescentes, como meio de, ao mesmo tempo, afirmar e efetivar o reconhecimento da condição de sujeitos, ou seja, de pessoas capazes de se expressar, de deliberar acerca de situações que envolvam seus direitos e deveres.

Com base nessa estrutura, o ECA pode ser considerado uma legislação de abertura à escuta, uma vez que é decorrência e pressuposto da participação que o sujeito seja escutado em sua fala, na singularidade de sua expressão. Legislação de abertura à escuta pensada como aquela “que abre espaços de participação, para processos, trajetórias, constituição de paisagens de escuta, de corpos singulares” (SANTANA, 2018, página 38).

Nesse sentido, ouvimos de Ana Paula Motta Costa:

No campo específico dos direitos de crianças e adolescentes, o princípio da liberdade de manifestação ganha substância ao evocar-se o direito de todas as pessoas nesta faixa etária de serem ouvidos. Dar voz pressupõe o direito de falar e ser ouvido, além da obrigação de escutar. A escuta, mais do que a fala, em si, requer que se considere quem fala como sujeito, com conteúdo que justifique a consideração de seu ponto de vista. Trata-se de uma configuração que diz respeito a uma opção política de descentralização de poder, de participação, de construção coletiva e de soluções para os problemas desde a perspectiva do diálogo (COSTA, 2012, página 165).

É essa estrutura que mantém, atualiza, dá amplitude ao gesto democrático da Constituição da República de 1988; a democracia em que é exigido o respeito mútuo, a reciprocidade, em processos deliberativos de modo a exigir a justificação das decisões, “exatamente por acreditar que as pessoas não devem ser tratadas como objetos das decisões” (FARIA, 2013, página 136). Esse é o ponto central da ruptura estabelecida pela Constituição e pelo ECA: crianças e adolescentes deixam de ser objeto de decisões para serem reconhecidos como sujeitos com direitos de participação efetiva nos processos decisórios que lhes digam respeito, tanto na perspectiva individual e comunitária como na coletiva.

### 3.1. Os direitos de participação no Estatuto da Criança e do Adolescente

O primeiro espaço e o de maior dificuldade para a concretização do direito de participação de crianças e adolescentes é o ambiente familiar. Tradicionalmente conhecido como o contexto em que vigoraria a lei do pai, do *pater familias*, do pátrio poder, do patriarcalismo, e em que mulheres e crianças não teriam voz e direito a participar das deliberações, ainda é um desafio a efetivação da isonomia entre gêneros e gerações, neste caso, de superação do adultocentrismo. No sistema constitucional e estatutário, em que se reconhece aos sujeitos criança e adolescente o direito de liberdade de opinião e expressão (artigo 16, inciso 2, do ECA), “a fala de cada membro da família ganha relevância no regime democrático-afetivo, e os filhos têm liberdade de se expressar, questionar, argumentar, participar da vida familiar” (AMIN, 2016, página 99). É elemento fundamental para a configuração de ambiente que garanta o desenvolvimento integral infantojuvenil, alicerce do direito à convivência familiar (artigo 19 do ECA).

No regramento estatutário do direito à convivência familiar, sempre que estiver em jogo a modificação dos vínculos jurídicos no exercício do poder função familiar a que a criança e o adolescente estiver em relação, em regra, estes devem ser ouvidos. Assim é que, nos casos em que seja necessária a colocação em família substituta, conforme determina o artigo 28, parágrafo 1º, do ECA, “sempre que possível, a criança ou o adolescente será previamente ouvido por equipe interprofissional, respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida”, e o estatuto conclui de forma categórica, “e terá sua opinião devidamente considerada”. Além disso, no caso de colocação de adolescente em família substituta, o artigo 28, parágrafo 2º, do ECA determina que, “tratando-se de maior de 12 (doze) anos de idade, será necessário seu consentimento, colhido em audiência”. Não se tratará de uma faculdade, mas de oitiva, de participação necessária; regra que é reiterada no marco normativo relativo à adoção: “em se tratando de adotando maior de doze anos de idade, será também necessário o seu consentimento” (artigo 45, parágrafo 2º, do ECA).

O direito à educação é previsto como destinado ao preparo para o exercício da cidadania e a fim de assegurar à criança e ao adolescente, entre outros, o “direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores” e o “direito de organização e participação em entidades estudantis” (artigo 53, incisos 3 e 4, do ECA). São direitos inerentes que pressupõem a perspectiva democrática do

ensino estabelecida pela Constituição da República, artigo 206, inclusive de gestão democrática do ensino público, que ganhou especificidade no artigo 3º, inciso 8, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

Também quanto aos procedimentos de aplicação de medidas de proteção e de medidas socioeducativas, são norteados, entre outros, pelo princípio da participação. O artigo 100, parágrafo único, inciso 12, do ECA prevê como princípio regente da aplicação de medida de proteção “oitiva e participação obrigatória” de crianças e adolescentes, explicitando, no mesmo inciso, que:

a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 28 desta Lei (BRASIL, 1990).

Esse princípio deve ser observado quanto às medidas socioeducativas, aplicáveis para o caso de prática de ato infracional por adolescente, como prevê o artigo 113 do ECA.

Trata-se de princípio com implicações práticas importantes no âmbito processual, pois, observando-se o já mencionado direito a ser ouvido nos procedimentos de colocação em família substituta, facultativo para a criança e necessário para o adolescente (artigo 28, parágrafos 1º e 2º), é contraintuitivo pensar que decisões, em âmbito administrativo, pelo Conselho Tutelar, por exemplo, e judiciais deverão considerar a oitiva e participação obrigatórias de criança e adolescente. Essa é a principal ruptura estabelecida pelo Direito da Criança e do Adolescente, a partir da Constituição da República e do ECA, pois aponta para a descentralização decisória e para o aprofundamento, para o enraizamento do sistema na consideração dessas pessoas como sujeitos na construção de suas trajetórias, inclusive na decisão sobre as medidas a serem aplicadas como respostas a situações de violação de direitos de que sejam titulares. A participação e a escuta de crianças e adolescentes no campo das decisões de medidas protetivas e socioeducativas e na construção das narrativas a respeito dos fatos rompe com a perspectiva, com a postura e com os discursos de boa vontade, de centralidade no adulto que sabe o que é melhor para o outro, objeto de suas decisões.

### 3.2. Os direitos de participação no Marco Legal da Primeira Infância

O Marco Legal da Primeira Infância é estabelecido pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, e, segundo seu artigo 1º, “estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano”, considerando-se primeira infância “o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança”, conforme o artigo 2º.

As políticas públicas se destinam à concreção de objetivos previstos no artigo 4º, entre eles, os dos incisos 2, 5 e 6, quais sejam:

2 - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento; [...]

5 - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

6 - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços [...].

No que diz respeito aos direitos políticos de crianças, tem especial atenção o inciso 5, que prevê textualmente a dimensão “política da criança cidadã”, a qual, aliada aos objetivos de participação previstos nos demais incisos referidos, dá concretude ao regime democrático na inclusão dessas pessoas como sujeitos com direitos de participação social cidadã.

Trata-se de um direito que traz consigo a dimensão formativa, tendo em vista a consideração de crianças e adolescentes como pessoas em condição especial de desenvolvimento. No mesmo gesto de reconhecimento e garantia de espaços de participação cidadã está a formação desses sujeitos como tais.

Essa concretização tem como diretriz o que prevê o parágrafo único do referido artigo 4º:

Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

A dimensão política da criança cidadã, articulada sempre às dimensões ética e humanista, expande-se como direito à participação, cuja concretização dar-se-á com vistas a promover a inclusão social como cidadã, o que se traduz como ampliação e aprofundamento do regime democrático instituído pela Constituição da República de 1988.

São duas as diretrizes para se efetivarem esses direitos: a observância da especificidade da idade e a sua realização por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil. A primeira é um desdobramento do princípio da condição especial de pessoa em desenvolvimento, previsto no artigo 6º do ECA e um dos princípios fundantes de todo o sistema do Direito da Criança e do Adolescente.

Em se tratando de sujeitos com linguagens específicas, não há participação sem canais de escuta e meios para que essa linguagem encontre circulação no ambiente democrático. Como ouvimos de José Luiz Quadros de Magalhães, na perspectiva constitucional de direitos humanos, “esses direitos devem ter como essência o processo democrático constitucionalmente assegurado, estabelecendo uma democracia participativa através de canais constitucionais de comunicação entre cidadãos, a sociedade civil organizada e os órgãos estatais” (1999, página 105) – a ideia de democracia política participativa, na qual, segundo Quadros de Magalhães, o sujeito tenha voz, fala e comunicação. Para ter voz, são necessários canais institucionais para ser ouvido; para ter fala, deverá ter discurso, que pressupõe livre formação de consciência política, filosófica e religiosa, ou seja, educação em seu sentido pleno; e, para a comunicação, exigem-se órgãos e poderes estatais “efetivamente sensíveis às comunicações estabelecidas na sociedade” (MAGALHÃES, 1999, página 107).

#### **4. O direito de crianças e adolescentes à liberdade de participação na vida política**

O direito à participação na vida política é previsto entre os direitos à liberdade. O ECA é lacônico ao prever, no artigo 16, inciso 6, entre os aspectos em que se desdobra o direito à liberdade, “participar da vida política, na forma da lei”. Como decorrência do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, e, pois, do direito à participação na definição dos seus destinos, o direito à participação na vida política merecia maior desdobramento no interior mesmo do estatuto.

O artigo 16 do ECA prevê às crianças e aos adolescentes os direitos humanos de primeira geração de forma ampliada e adaptada ao seu sujeito de Direito especificado: às liberdades de ir e vir, de opinião e de expressão, de crença e culto religioso e de participar da vida política, na medida cabível à condição de desenvolvimento, acrescentam-se as liberdades de brincar, praticar esportes e divertir-se, participar da vida familiar e comunitária sem discriminação, buscar refúgio auxílio e orientação (ZAPATER, 2019, página 91).

É fundamental pensar o direito à participação na vida política de crianças e adolescentes para além da dimensão do voto, com inclusão das dimensões ética e humanista, na linha do que previu o Marco Legal da Primeira Infância, com definição de objetivos e meios de sua efetivação. Essa participação, para além das eleições democráticas, há de ser pensada no âmbito do direito à convivência comunitária.

O direito à convivência comunitária no ECA está atrelado à convivência familiar, de modo a confundir os espaços privado e público, sem a abertura necessária para outras vias de convivência desses sujeitos em desenvolvimento que não sejam apenas aquelas mediadas pela família, pelo ambiente doméstico.

Participação livre não se restringe à órbita familiar. É ampla e compreende a *participação na vida comunitária e política*, na forma da lei. Reflexo desta última é o direito de voto assegurado aos adolescentes a partir dos 16 anos. Participar, opinar, discutir sobre a vida comunitária e sobre a direção do país é mais uma etapa no desenvolvimento e crescimento pessoal dos adolescentes (AMIN, 2016, página 99).

Isso é condição para o exercício construtivo da cidadania:

A participação na vida política é exemplo de efetivo exercício da cidadania. Deve ser garantido mesmo à criança, por meio de ações que proporcionem o início de uma consciência política, com vistas à modificação futura do atual quadro instalado no cenário político nacional, como ocorre com os Programas *Vereadores Mirins e Prefeitos Mirins*, que têm por finalidade aproximar os Poderes Legislativos e Executivo da população (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 135).

Com tal reconhecimento, crianças e adolescentes passam a integrar o povo, a fonte do poder democrático e republicano constitucional, e a ser titulares de direitos fundamentais na mesma medida e gesto em que família, sociedade e Estado são solidariamente responsáveis, são devedores da garantia desses direitos – bem como o são em relação a salvaguardar esses sujeitos de toda forma de violência. É preciso, desse modo, superar a noção de povo ativo como restrito à condição eleitoral e a localização de crianças e adolescentes como apenas o residual povo-destinatário, como

ouvimos de Friedrich Müller, rompendo, assim, o adultocentrismo e o capacitismo, que reduz o governo pelo povo à abrangência de “na medida do possível todos os adultos capazes” (MÜLLER, 2000, página 80).

É participação na vida política, para além da participação na política, como um “direito de exercer outras atividades participativas que, num sentido mais amplo, podem configurar-se como políticas”, como aduz José Afonso da Silva (2018, página 193), que exemplifica com o direito de organização e participação em entidades estudantis.

Há, entretanto, diversos outros modos de participar *da vida* política, o que não se restringe a participar *da política*. A forma mais conhecida de participação de crianças e adolescentes são as agremiações estudantis. Mas eles também podem participar de inúmeras outras formas – por exemplo, em manifestações na mídia eletrônica e em redes sociais, inclusive criando-as, ou em locais públicos, expressando seus desejos, expectativas e contrariedades sobre questões políticas, e inclusive, pleiteando audiências com políticos e administradores públicos. Frequentemente, crianças têm mais a ensinar aos políticos sobre democracia e república, que estes a elas. Sua participação política, por isso, implica serem ouvidas, manifestarem-se, expressarem-se, posicionarem-se, sem que essa liberdade possa ser cerceada tão só pela condição de pessoa em desenvolvimento (AMARAL, 2020, página 290).

O direito à participação política – de exercício de atividades políticas, como filiação eleitoral e partidária e o direito de votar e ser votado – tem como requisito a capacidade eleitoral, adquirida pelo adolescente ao completar 16 anos de idade, a quem a Constituição da República, artigo 14, parágrafo 1º, inciso 2, alínea c, reconhece a faculdade de alistamento eleitoral.

## **5. Desafios para a garantia do direito à participação na vida política**

A garantia do direito de participação na vida política de crianças e adolescentes é um grande desafio para as democracias. No Brasil, o déficit de vias democráticas para a circulação e consideração das palavras de crianças e adolescentes nos modos de construção e condução da vida social, especialmente naquilo que lhes diga respeito, vai desde o ambiente familiar até a participação na política, passando por instâncias estudantis e comunitárias. O direito à vida comunitária de crianças e adolescentes é um grande desafio e fica perceptível, por exemplo, na ausência de sua consideração no próprio capítulo a que lhe destina o ECA, que foca apenas no ambiente familiar tradicional.

No que diz respeito à participação política eleitoral, é preciso levar em consideração alguns desafios específicos para a garantia desse direito, em especial o voto pelos adolescentes jovens. Como se trata de uma faculdade para os adolescentes entre 16 e 18 anos a qual carrega consigo a necessidade de garantir o envolvimento dos adolescentes no processo eleitoral, no debate político eleitoral de ideias e nos programas para os diferentes níveis federativos, com viés, portanto, tanto pedagógico quanto propriamente concernente ao exercício do voto, os desafios dizem respeito a possíveis situações peculiares em que se encontrem os adolescentes e os jovens, como nos casos de internação para cumprimento de medida e de acolhimento institucional.

Qualquer que seja a situação, a garantia do direito ao voto deve considerar o reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Isso implica que seja tratado como tal, sem correlação à situação do adulto, ou seja, devem ser efetivados todos os direitos humanos dos adultos, com a consideração da condição peculiar. A observância desse princípio leva a que, na regulamentação da concretização do exercício do voto, para aqueles que expressem livremente o direito de exercê-lo, façam-no de modo que não seja formalmente apenas o acesso à urna.

Com relação ao jovem adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação, pela maior intervenção estatal na liberdade do sujeito e, pois, da Justiça Eleitoral, a sua situação será tratada em tópico à parte, a seguir. O adolescente sob acolhimento institucional está sob medida protetiva, que deve ser o mais breve possível e que tem o fim imediato de garantir-lhe a convivência familiar.

O ECA prevê a possibilidade de acolhimento institucional de adolescentes como medida de proteção (artigo 101, inciso 7, do ECA), quando verificada situação de vulnerabilidade pela ameaça ou violação “por ação ou omissão da sociedade ou do Estado”, “por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável” e “em razão de sua conduta” (artigo 98, incisos, do ECA). A medida tem amparo constitucional na previsão do artigo 227, *caput*, da Constituição da República, ao prever que são deveres da família, da sociedade e do Estado garantir à criança, ao adolescente e ao jovem, com prioridade absoluta, direitos fundamentais e “colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Trata-se, pois, do pilar de reconhecimento de direitos fundamentais a esses sujeitos, que, no ECA, recebem tratamento especial e pormenorizado, sendo regra geral – para qualquer espaço de convivência em que esses sujeitos, reconhecidos como minoria etária, estejam, seja na família natural ou na substituta – o acolhimento institucional ou em unidade de cumprimento de medida de internação, e que esse ambiente garanta seu desenvolvimento integral – numa interpretação sistemática do *caput* do artigo 19 do ECA.

O acolhimento institucional é previsto com prazos expressamente determinados, sendo, assim, informado pelos princípios da brevidade, do superior interesse e pela prevalência de manutenção da criança, do adolescente ou do jovem junto à família natural. O acolhimento familiar ou institucional deve, desse modo, ser reavaliado a cada 3 meses (artigo 19, parágrafo 1º, do ECA), e a permanência da criança ou do adolescente nesse programa tem o prazo máximo de 18 meses, “salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária” (artigo 19, parágrafo 2º, do ECA).

A fim de modular o acolhimento institucional, na tentativa de garantir ao sujeito o direito à convivência familiar, o ECA prevê a possibilidade de que criança ou adolescente em programa de acolhimento institucional possa participar de programa de apadrinhamento. Isso é uma forma de reduzir os efeitos deletérios do acolhimento, da institucionalização, sobre a pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. O apadrinhamento consiste, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 19-B do ECA, “em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro”. O ECA prevê a prioridade para o apadrinhamento de crianças e adolescentes com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família substituta (artigo 19-B, parágrafo 4º).

O regime de acolhimento institucional é executado por programa socioeducativo mantido pelas entidades de atendimento (artigo 90, inciso 4, do ECA). O programa ou serviço de apadrinhamento pode ser realizado por pessoas maiores de 18 anos que não pretendam adotar e não estejam, pois, inscritas em cadastro de adoção, com execução por órgãos públicos ou organizações da sociedade civil, podendo pessoas jurídicas apadrinharem criança ou adolescente (artigo 19-B, parágrafos 2º, 3º e 5º do ECA). Essas entidades deverão adotar, além da garantia de todos os

direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os princípios previstos no artigo 92, do ECA, entre eles, “a participação na vida da comunidade local” e a “preparação gradativa para o desligamento” (incisos 7 e 8).

Dados do Conselho Nacional de Justiça, via Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA)<sup>2</sup>, apontam que, em 26 de março de 2020, as casas de acolhimento e instituições públicas abrigavam 34.820 crianças e adolescentes, dos quais mais de 60% são adolescentes. Embora compreensível, dada a dificuldade de colocação em família substituída via adoção, é relevante a informação de que os adolescentes compõem a maior parte dos acolhidos: 9.420 com mais de 15 anos de idade.

Tendo em vista a complexidade de direitos envolvidos, como, por exemplo, o direito facultativo de voto para o jovem adolescente entre 16 e 18 anos, seria importante que essa estatística considerasse esse corte etário.

O responsável pela unidade de execução do programa de acolhimento institucional e o padrinho e ou a madrinha devem, desse modo, garantir à criança e ao adolescente a liberdade de participação na vida política. Esses ambientes não de se reger também pelo regime democrático estabelecido pela Constituição da República e pelo ECA, ancorados na Doutrina da Proteção Integral a fim de garantir às pessoas em condição especial de desenvolvimento o seu reconhecimento como sujeitos de direito e, pois, com direito à voz e à fala, bem como à participação comunitária. No caso de jovens adolescentes, isso implica a garantia de exercício do direito facultativo ao voto.

## 5.1. O adolescente jovem em cumprimento de medida socioeducativa de internação

É um desafio a garantia de acesso do adolescente jovem internado em estabelecimento educacional ao exercício do direito ao voto.

A internação é prevista no ECA, artigo 112, inciso 6, “internação em estabelecimento educacional”, como uma das medidas socioeducativas que privam o adolescente da liberdade de ir e vir. É a mais grave medida prevista no estatuto, destinando-se aos casos com maiores efeitos sobre os bens jurídicos das vítimas.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estatisticas-da-adocao-e-do-acolhimento-no-brasil-sna/>.

O estatuto constitucional da medida socioeducativa de internação situa no âmbito do direito à proteção especial, previsto no inciso 5 do parágrafo 3º do artigo 227 da Constituição da República, com a seguinte redação: “parágrafo 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: 5 - obediência aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade”. Com esse alicerce, o ECA prevê, no artigo 121, que “a internação constitui medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

Em razão da gravidade da medida, sua principiologia e regramento devem ser estritamente observados, como ouvimos de Sérgio Salomão Schecaira:

Por ser a mais grave intervenção no destino dos adolescentes infratores, a privação da liberdade deve ser pautada pelos cuidados que três grandes instrumentos internacionais – Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Regras de Beijing, e Regras Mínimas da ONU para os jovens privados de liberdade – prevêem quando envolvem o aprisionamento de adolescentes: *ultima ratio* da intervenção, caráter excepcional, menor duração possível. Todos aqueles que são privados de liberdade – e, reafirme-se, devem ser poucos – só o serão como condição para o cumprimento da medida socioeducativa. Isto é, a contenção é o meio para que o fim pedagógico seja cumprido (SCHECAIRA, 2008, página 205).

O Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase), estabelecido pela Lei nº 12.594/2012, expande os princípios que regerão a execução das medidas socioeducativas, conforme artigo 35:

- 1 - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- 2 - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- 3 - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- 4 - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- 5 - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o artigo 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- 6 - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;

- 7 - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- 8 - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou *status*; e
- 9 - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Como uma medida com finalidade socioeducativa, prevista, inclusive, como “internação em estabelecimento prisional” (artigo 112, inciso 6, do ECA), e tendo em vista o sujeito de direitos adolescente e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a este devem ser garantidos direitos destinados aos fins pedagógicos da medida. Nesse sentido, devem ser garantidos aos adolescentes todos os direitos fundamentais, na proporção do cumprimento das finalidades da contenção, da privação de liberdade. Nessa linha é a previsão do artigo 94 do ECA, segundo o qual as entidades que desenvolvem programas de internação têm como obrigações, entre outras: “1 - observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes; 2 - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação”.

Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa não passa a nenhuma categoria outra, não deixa de ser adolescente. A expressão “adolescente infrator” não existe na legislação e não pode, pena de se incorrer em práticas ilegítimas e ilegais, ser justificativa para tratamento diferenciado. Um dos passos fundamentais da Doutrina da Proteção Integral e, pois, da constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente em 1988, na ruptura com a situação irregular, foi justamente a universalidade da destinação dos direitos, vedando-se qualquer postura ou ação estatais que façam distinção prévia entre os sujeitos criança e adolescente, sem que seja o reconhecimento de distinção no real das diferenças como promoção de isonomia, como nos casos de acolhimento de práticas e culturas tradicionais e indígenas.

Desse modo, a internação não é justificativa para o isolamento absoluto dos adolescentes da possibilidade de exercício do direito à convivência comunitária e da participação na vida política e, nesta, do exercício do direito ao voto. Assim, como prevê o artigo 1º, parágrafo 2º, inciso 2, do Sinase:

Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no artigo 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos: [...]

2 - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento.

É importante lembrar que é possível a internação do jovem entre 17 e 21 anos. Isso porque o ato infracional se rege pela idade do adolescente na data da prática do fato (artigo 104, parágrafo único, do ECA) e, assim, poderá o jovem, por exemplo, com 17 anos e 11 meses ser responsabilizado pela prática de ato infracional com a aplicação de uma medida socioeducativa de internação. Essa medida terá o prazo máximo de 3 anos (artigo 121, parágrafo 3º, do ECA), podendo estender-se, pois, até o máximo de 21 anos de idade. No regramento da medida de internação, conforme prevê o ECA no artigo 121, parágrafo 5º, “a liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade”. É uma das exceções para a incidência do artigo 2º, parágrafo único, segundo o qual “nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade”.

Aos jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação, a garantia do direito de participação na vida política deve levar em consideração o exercício do direito e da obrigação de votar. Essa garantia interpreta-se pelos princípios previstos no Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), artigo 2º: “1 - promoção da autonomia e emancipação dos jovens; 2 - valorização e promoção da participação social e política, de forma direta e por meio de suas representações”, tendo em vista o princípio do “4 - reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares”.

O exercício do direito ao voto do adolescente ou jovem em cumprimento de medida socioeducativa de internação recai, portanto, sobre um direito facultativo daqueles que têm entre 16 e 18 anos e sobre uma obrigação de voto para aqueles que já completaram a maioridade e a capacidade eleitoral ativa, à luz dos princípios estatutários de assento constitucional.

Nesse sentido, deve ser ressaltada a importante iniciativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio de seu órgão de execução localizado na cidade de Ribeirão Preto, qual seja o ajuizamento de ação civil pública para que adolescentes, que tenham mais de dezesseis anos, e que estejam sob os cuidados de entidade de atendimento responsável pela execução de programa socioeducativo de internação (medida socioeducativa de internação), possam exercer o seu direito ao voto, conforme, aliás, preceitua o artigo 3º da LEP: “Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela Lei”, que pode ser aplicado ao adolescente por analogia (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 135).

A obra dos autores citados anteriormente está desatualizada quanto ao regramento da execução de medida socioeducativa, que se rege por lei específica, a do Sinase. O artigo 49, inciso 3, do Sinase prevê, entre os direitos individuais do adolescente submetido ao cumprimento de medida, sem prejuízo de outros previstos em lei, “ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença”.

Embora o rol dos direitos individuais do artigo 49, como expressamente referido, não seja exaustivo, a lei do Sinase falha em não prever entre esses direitos a liberdade de participação na vida política e, nesta, a participação na política pela possibilidade do exercício do direito, facultativo ou obrigatório, ao voto.

Além disso, o plano pedagógico de execução da medida socioeducativa, efetivado via Plano Individual de Atendimento (PIA) (artigo 52, do Sinase), deve possibilitar aos adolescentes internados a consciência política, a fim de proporcionar não apenas a conscientização de seu papel na sociedade (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 136) como também a garantia do direito à convivência comunitária, condição prática para essa conscientização. Nessa linha, deve constar do PIA “a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional” (artigo 54, inciso 3, do Sinase).

Tendo em vista a efetivação do exercício do direito de voto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou acrescentar regras à resolução que regulamentem seções eleitorais diferenciadas em unidades de execução da medida de privação de liberdade.

Em observância a esse direito fundamental, após muita insistência da comunidade e das organizações de defesa dos interesses dos adolescentes, foi baixada a Resolução 23.219/2010 do TSE, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani, publicada em 04.03.2010, pela qual foi determinada a instalação de seções eleitorais diferenciadas, em unidades prisionais e de internação, com a finalidade de viabilizar o voto de presos provisórios (cerca de 150 mil) e de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, maiores de dezesseis anos (15.500 jovens) (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 136).

Anormativa mais recente do TSE previu que até 6 de maio de 2020 os “adolescentes internados que não possuírem inscrição eleitoral regular sejam alistados ou requeiram a regularização de sua situação para votarem nas eleições de 2020, mediante revisão ou transferência de seu título eleitoral” (Resolução nº 23.627/2020). A Resolução-TSE nº 23.611, de 19 de dezembro de 2019, no capítulo destinado à transferência temporária de eleitores, Seção 2, artigos 39 a 51, estabelece as regras específicas

para a situação do preso provisório e dos adolescentes em unidades de internação para a transferência temporária de seção eleitoral.

Determinou-se, assim, a realização, nas próprias unidades prisionais e de internação, do alistamento, da revisão e da transferência dos títulos eleitorais para seções especiais, com a finalidade de que todos tivessem condições de exercer o direito ao voto, sendo, após as eleições, suas inscrições eleitorais revertidas às seções eleitorais de origem (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 136).

Um problema levantado pela doutrina relativo à realização do pleito em seção especial no interior da unidade de internação diz respeito a ser temerosa a publicidade advinda da impressão do boletim de urna. Embora seja uma garantia de lisura no processo eleitoral, pela possibilidade de averiguação dos votos inseridos na urna eletrônica, “teme-se que, por conta dessa publicidade, ocorra coação de presos ou de internos, no sentido de que votem em determinados candidatos, sob pena de sofrerem severas penalidades internas”. É necessário, portanto, adotar “mecanismo que, a um só tempo, resguarde a lisura da votação e, também, não coloque os presos e internos sob risco” (ROSSATO; LEPORE; CUNHA, 2021, página 136).

A interpretação de situações envolvendo direitos da criança e do adolescente deve ser balizada, conforme artigo 6º do ECA, tendo em vista “as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento”. A isso se alia a principiologia do Direito da Criança e do Adolescente, mormente a proteção integral, a garantia de prioridade absoluta e o melhor interesse.

Sob essa luz, o objetivo de concretização do direito de liberdade de participação na vida política, pelo exercício, facultativo ou obrigatório, livremente expressado pelos sujeitos, deve considerar o direito à convivência comunitária bem como a regra prevista no artigo 121, parágrafo 1º, do ECA, que permite “a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário”. Há que se construir meios para que os jovens adolescentes que expressem o desejo de votar possam fazer isso em seção especial fora da unidade de internação.

Além disso, e com base nos mesmos princípios informadores do sistema de direitos da criança e do adolescente, a normativa concernente à faculdade de transferência temporária de seção eleitoral de jovens adolescentes há de reconhecer

a singularidade da condição desses sujeitos, sem conexão com a condição do preso provisório.

## 6. Conclusões

O Direito da Criança e do Adolescente no Brasil é fundado pela Constituição da República de 1988 a partir do reconhecimento da condição de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais. Isso se dá em ruptura com a lógica vigente desde a colônia de destinação seletiva da lei à tutela de indivíduos menores na posição de objeto de decisão estatal centralizada.

Alicerçado na Doutrina da Proteção Integral, voltando-se, assim, à universalidade das crianças e dos adolescentes, esse marco normativo tem como um de seus pilares o direito de participação desses sujeitos nos processos sociais. Um desafio ao Direito da Criança e do Adolescente é o de reconhecer a diversidade e a singularidade de concepções acerca da infância, da adolescência e da passagem à vida adulta nas mais diferentes culturas e tradições que coabitam o território. Trata-se de abertura do ordenamento às diferentes dicções e modos de circulação social de sujeitos, na direção de um Direito das Crianças e dos Adolescentes plural.

No que diz respeito às normas referentes à formalização do exercício do direito de voto de adolescentes em cumprimento de medida em unidades de internação, elas devem observar a principiologia que informa o Direito da Criança e do Adolescente. Dada a possibilidade de cumprimento de medidas até os 21 anos, é correto referir-se a esse sujeito como jovem adolescente, no cruzamento entre as proteções previstas tanto no ECA como no Estatuto da Juventude.

Nesse sentido, o reconhecimento de adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, a prioridade absoluta, a proteção integral, além dos direitos à convivência comunitária e, especificamente, de liberdade de participação na vida política, levam a duas importantes direções, na concretização do exercício do direito ao voto do jovem adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação: a regulamentação da situação em suas especificidades, em tópico próprio, sem sua identificação à condição do adulto preso provisório; e a possibilidade de saída de adolescentes para votação em seção especial fora da unidade de internação.

## Referências

AMARAL, Cláudio do Prado. **Curso de direito da infância e da adolescência:** bases, direitos fundamentais, políticas públicas e medidas protetivas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos direitos fundamentais. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990, retificado em 27 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o estatuto da juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jan. 2012, retificado em 20 jan. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a

Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em: 29 jul. 2021.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e justiça. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FEIBER, Victória Sell. A doutrina da proteção integral: concepção e princípios. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Estatuto da criança e do adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

HATHAWAY, Gisela Santos de Alencar. Fontes internacionais e comparadas de justiça juvenil e sua aplicação no Brasil. *In*: ANDRADE, Anderson Pereira de; MACHADO, Bruno Amaral (coord.). **Justiça juvenil: paradigmas e experiências comparadas**. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. Prefácio. COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.13-15.

MÉNDEZ, Emílio Garcia; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **A proteção da criança no cenário internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Indígenas crianças, crianças indígenas: perspectivas para construção da doutrina da proteção plural**. Cuitiba: Juruá, 2014.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Almedina, 2016.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90: comentado artigo por artigo. 12. ed.** São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SANTANA, Eder Fernandes. Desafios contemporâneos ao Estatuto da Criança e do Adolescente. *In*: OLIVEIRA, Fábio Rocha de *et al.* (org.). **Os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: reflexões jurídicas e transdisciplinares**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2020, p. 325-335.

SANTANA, Eder Fernandes. **“Minha vida estava em jogo...”**: paisagem testemunhal de escuta e voz nua em audiência socioeducativa. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

SARAIVA, João Batista. **Adolescente em conflito com a lei, da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAUT, Roberto Diniz. O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela rede de garantias. **Revista Jurídica CCJ/FURB**, Santa Catarina, v. 11, n. 21, p. 45-73, jan./jun. 2007.

SCARANO, Julita. Criança esquecida de Minas Gerais. *In*: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Sistema de garantias e o direito penal juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. Art. 16. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Maíra, CURY, Munir (coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 185-194.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry (org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso-novos temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ZAPATER, Maíra. **Direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2019.

# DOMICÍLIO ELEITORAL E TERRITÓRIO: O ACESSO A DIREITOS POLÍTICOS PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS<sup>1</sup>

Coordenação do GT 1: Doutor João Andrade Neto (TRE/MG)  
Professora responsável: Doutora Georgina Helena Lima Nunes (UFPEl/  
Faculdade de Educação)

Pesquisadores colaboradores:  
Mestre Luís Félix de Barros Vieira Rocha (UFPEl/PPGE)  
Mestra Mara Beatriz Nunes Gomes (UFPEl/PPGS)  
Mestre Renan Cardozo Gomes da Silva (UFPEl/PPGE)  
Mestra Simone Teixeira Barrios (UFPEl/PPGE)

## Introdução

A efetivação do exercício da democracia perpassa, entre outros fatores, pelo acesso à garantia da cidadania eleitoral (ativa e passiva), faculdade que será alcançada ao cidadão brasileiro mediante a comprovação de um domicílio eleitoral, preceito formalmente delimitado pelo Código Eleitoral (CE) (Lei nº 4.737/1965):

Artigo 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é *domicílio eleitoral* o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas. (Grifos nossos)<sup>2</sup>.

Contudo, as contingências formais fixadas na idealização jurídica do instituto do domicílio eleitoral podem nublar singularidades essenciais pertencentes aos distintos arranjos que compõem os grupos das minorias sociais no Brasil. A despeito disso, a rigidez do conceito legal de domicílio eleitoral, definido no CE/1965 como “[...] lugar de residência ou moradia do requerente”, o que, no decorrer do tempo, demandou uma evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A fim de conferir maior flexibilidade ao disposto no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965, e eliminar entraves formais que impediam o exercício do direito do voto e/ou de registro de candidaturas, ocorreu uma flexibilização jurisprudencial do conceito

<sup>1</sup> Conclusão da Fase 2 da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) – Portaria-TSE nº 609, de 21 de agosto de 2020; Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos; Tópico: Domicílio Eleitoral.

<sup>2</sup> BRASIL, 1965.

legislativo. Assim, para fins de domicílio eleitoral, as decisões do TSE consolidaram-se no sentido de reconhecer, para além da moradia ou residência, os vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios. Eis o conceito elástico de domicílio eleitoral adotado pelo Tribunal<sup>3</sup>:

[...]

1) Na linha da jurisprudência do TSE, o conceito de domicílio eleitoral é mais elástico do que no Direito Civil e se satisfaz com a demonstração de vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares. Precedentes.

2) Recurso especial provido para deferir o registro de candidatura.

(REspe 37481, acórdão, relator Min. Marco Aurélio, relator designado Min. Dias Toffoli, publicação: Revista de jurisprudência do TSE (RJTSE), Vol. 25, Tomo 3, Data 18/2/2014, página 518).

No que tange a este estudo, o grupo de pesquisadores<sup>4</sup> orientou a sua base de trabalho no que foi proposto para esta etapa do processo da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE)<sup>5</sup>, coordenado pelo TSE, frente ao Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos. Assim, apresentamos como objetivo discutir, a partir do conceito de domicílio eleitoral, perspectivas mais aproximadas da pluralidade de realidades vivenciadas pelas comunidades e povos tradicionais habitantes do território brasileiro<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Precedentes no mesmo sentido: AI 7286 (AgR-AI)/PB, Ac. de 5/2/2013, relatora Min. Nancy Andrighi – domicílio eleitoral; REspe 23721/RJ, Ac. nº 23721, de 4/11/2004, relator Min. Gomes de Barros – domicílio eleitoral; REspe 18124 (Arespe)/RS, Ac. nº 18124, de 16/11/2000, relator Min. Garcia Vieira – domicílio eleitoral; REspe 16397/AL, Ac. nº 16397, de 29/8/2000, relator Min. Garcia Vieira – domicílio eleitoral; REspe 25015/SP, Ac. nº 25015, de 9/8/2005, relator Min. Gomes de Barros – legitimidade da coligação; REspe 15529/RR, Ac. nº 15529, de 29/9/1998, relator Min. Eduardo Alckmin – legitimidade da coligação; AI 7286 (AgR-AI)/PB, Ac. de 5/2/2013, Relatora Min. Nancy Andrighi; REspe 37481 (ED-REspe)/PB, Ac. de 5/3/2015, relator Min. Luiz Fux.

<sup>4</sup> Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais, Escola Pública e Educação Popular (MovSE), cadastrado no CNPq sob a coordenação da Professora Doutora Georgina Helena Lima Nunes, docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPel.

<sup>5</sup> A iniciativa deriva do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), o qual foi criado pela Presidência do TSE por meio da Portaria-TSE nº 115, de 13 de fevereiro de 2019. Esse grupo de trabalho tem por “finalidade colher contribuições de juristas, comunidade acadêmica e interessados na identificação de conflitos normativos, antinomias ou dispositivos da legislação eleitoral que estão tacitamente revogados para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas vigentes.” Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/sne>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

<sup>6</sup> A partir do Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são considerados povos e comunidades tradicionais “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição [...]” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

A elasticidade conferida pelo TSE ao artigo 42, parágrafo único, do CE/1965, nos leva a vislumbrar, dentro dos demarcadores ligados às minorias sociais, a eleição do grupamento dos remanescentes de quilombos como grupo de aproximação para alguns diálogos qualitativos referentes ao horizonte do *domicílio eleitoral*. Em específico, objetivamos abordar os principais impactos das eventuais ausências e incompatibilidades entre as disposições normativas eleitorais relativas a domicílio e minorias sociais sobre o exercício da atividade jurisdicional, com ênfase, em determinados momentos, nas comunidades tradicionais e, especificamente, nos quilombos brasileiros.

No relatório preliminar produzido na Fase 2 dos trabalhos desenvolvidos pelo Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos da SNE, com ênfase no item *domicílio eleitoral*, despontaram como emergenciais ao nosso sentir as seguintes possibilidades de aprofundamento:

1) Apurar como os descritores utilizados para delimitar o tema Domicílio Eleitoral – *domicílio, democracia, cidadania, território e quilombolas* – são apresentados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

2) Analisar os dados coletados pelo Eixo 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, em relação às normativas apresentadas pelo TSE frente às ausências e emergências que circundam o instituto do domicílio eleitoral. E, de modo a nos aproximarmos dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase em quilombos, analisar, de igual forma o Eixo 7, referente à Participação das Minorias Sociais no Processo Eleitoral, em articulação com os Projetos de Lei (PLs) afetos às propostas de reformas eleitorais.

3) Pesquisar o acesso dos povos e comunidades tradicionais à Justiça Eleitoral no âmbito da jurisprudência dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs).

4) Efetivar o contato junto à Coordenação Nacional da Articulação das comunidades Negras Quilombolas (Conaq), no sentido de dialogar com lideranças que foram candidatas ou não à prefeitura e vereança no pleito municipal de 2020, a fim de colher impressões desses sujeitos acerca da dinâmica do processo e a relação voto e território.

5) Aprofundar a hipótese acerca da falta do *éthos* jurisdicional eleitoral por parte dos juízes da Justiça Eleitoral que atuam nas instâncias inferiores como fator de distanciamento entre a percepção ampliada de domicílio eleitoral adotada no TSE e aquela meramente formal e restrita ao CE/1965 utilizada nas decisões de 1ª e 2ª instâncias.

Tais perspectivas, neste artigo final, apresentam alguns elementos no que tange à necessidade de compreender o Direito político atrelado a outras esferas de direitos que, em certa medida, concorrem para que determinados grupos sejam alijados de desfrutar a cidadania plena. Um estado de coisas que atesta, nesse sentido, o frágil Estado democrático de direito<sup>7</sup> instituidor de normativas que desconsideram a diversidade presente no seu interior, à esteira de processos violentos de exclusão social, a exemplo dos povos e das comunidades tradicionais, entre eles, os remanescentes de quilombos.

Estes travam uma luta quase individual de reivindicação por regularização territorial como mecanismo de produção da vida, pautada, entre eles, em concepções mais ampliadas de território/domicílio, como sendo um espaço cujas relações se definem pelo uso comum da terra e, assim sendo, promotora de outras formas de relação social, entre si e com o meio que as circunda. Para tanto, a ocupação da esfera política se deslumbra como possibilidade emergente, na medida em que forem sendo vencidas as barreiras impostas pelos racismos de todas as ordens, dentre eles, o institucional, o qual se caracteriza pelo funcionamento de instituições frente a um patamar que, mesmo indiretamente, elas passam a conferir privilégios e desvantagens a determinados grupos em razão da raça (ALMEIDA, 2018).

## **1. Primeiras aproximações com o estudo, a transversalidade dos campos de estudo e a emergência de conceitos que se associam à concepção de direitos políticos**

A defesa da democracia, historicamente, advém da reivindicação de diversos setores da sociedade brasileira, desde os movimentos sociais organizados até aqueles grupos cuja existência, por si só, já constitui imperativo de que garantias compatíveis com a dignidade humana sejam asseguradas e, para tanto, o Estado figura como a instância na qual tais aspirações se efetivam ou deveriam se efetivar.

Essa relação entre a sociedade civil e o Estado democrático de direito, mediada por instituições que, em diferentes esferas de intervenção na vida social, atuam para

---

<sup>7</sup> Preâmbulo da CF/1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.” (Grifos nossos).

a efetivação de uma cidadania, que se deseja plena, inevitavelmente, caminha em direção a um “[...] lugar da heterogeneidade dos desejos e da produção de um direito questionável, contraditório e imperfeito; um direito em permanente estado de conflito e transformação” (WARAT, 1997, página 98).

Mediante esse inevitável dinamismo, cabe às instituições, permanentemente, reavaliarem seus dispositivos de governabilidade, de modo a ir ao encontro desse binômio cidadania-democracia, o qual, em certa medida, é incorporado em um conjunto de normativas que orientam a Justiça Eleitoral brasileira.

Nesse sentido, em 13 de fevereiro de 2019, o TSE instituiu o Grupo de Trabalho (GT) para a Sistematização de Normas Eleitorais (SNE), por meio da Portaria nº 115, com o qual “[...] buscou-se por intermédio da cooperação, identificar consensos mínimos, respeitadas as pluralidades de concepções e as normas eleitorais estabelecidas e vigentes à luz da Constituição da República de 1988” (BRASIL, 2019a). Este trabalho denominado “Fase 1”, foi realizado ao longo de 2019 mediante subdivisão formada por oito eixos temáticos orientados por objetivos comuns aos mesmos. Frente aos resultados da Fase 1, uma outra etapa, Fase 2, foi projetada com o intuito de compartilhar os resultados com as comunidades acadêmicas e científicas, de modo a qualificar as normativas eleitorais em vigor por meio de contribuições críticas (BRASIL, 2020).

O Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, referente à Fase 2, subdividiu-se em 7 tópicos: domicílio eleitoral (transferência), voto, justificativa, sanções pelo não comparecimento, quitação eleitoral, perda dos direitos políticos e suspensão dos mesmos. Fomos alocados no tópico “domicílio eleitoral” e procuramos, dentro do campo de estudos do grupo, fazer uma leitura atenta às concepções do tema presentes no âmbito da Justiça Eleitoral, subsidiados pelos dispositivos normativos, precedentes jurisprudenciais e os resultados decorrentes da Fase 1 do estudo produzido no âmbito da SNE.

O espectro acadêmico-científico ao qual nos filiamos tem vasta experiência no campo das relações étnico-raciais, com ênfase nas populações negras e quilombolas que, obstatente suas especificidades sócio-históricas e culturais, cotidianamente, estabelecem relações sociais fronteiriças com outros grupos, o que nos impulsiona a estendermos um olhar para aqueles que se constituem como as minorias em termos de poder em sociedades multirraciais e pluriétnicas.

Em um primeiro momento, foi necessário estabelecer um diálogo entre a linguagem jurídica e outras linguagens que compõem o campo transdisciplinar da educação, no sentido de realizarmos a tradução anunciada por Bhabha (2001), que afirma ser imprescindível reconhecer a ligação histórica entre sujeitos e objetos que estão em questão, pois estes explicitam os nossos referentes e prioridades políticas. Nesse processo de tradução,

[...] o povo, a comunidade, a luta de classes, o anti-racismo, a diferença de gêneros [...] não existem em um sentido primordial, naturalista. Eles só fazem sentido quando vêm a ser construídos nos discursos [...] cujos objetos de prioridade [...] estão sempre em tensão histórica e filosófica ou em referência cruzada com outros objetivos (BHABHA, 2001, página 52).

O conceito de domicílio eleitoral sofreu, desde a edição do CE/1965, algumas alterações interpretativas, consoante ao que foi abordado anteriormente. O TSE, por meio de sua jurisprudência, ampliou esse conceito ao designar que se constitui domicílio eleitoral, de igual forma, o local em que o requerente tenha vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios. Para além da elasticidade sofrida pela definição original, acreditamos que a barreira da distância física de acesso aos serviços eleitorais por parte de alguns grupos, a exemplo dos povos e comunidades tradicionais, representa um grande problema na medida em que o território brasileiro é o quinto maior país do Globo. A citar, “[...] aldeias indígenas localizadas em espaços ainda inexplorados e, portanto, afastadas do ordenamento positivo brasileiro em termos geográficos e culturais” (ECONOMIDES, 1997, página 66).

Esse afastamento abre um leque de suposições acerca de invisibilidades que possam estar incorporadas em aspectos normativos, os quais, possivelmente, desconhecem a dinâmica de ocupação espacial de eleitores, cuja noção de domicílio só pode ser compreendida à luz de modos de vida decorrentes de processos históricos de privação de direitos à propriedade, conciliada, inclusive, a humanidades negadas.

No início desta escrita, conciliávamos o direito à democracia como condição de cidadania. Trouxemos esses dois elementos, como um binômio complexo, tanto na sua unidade quanto na sua cisão. Soma-se ao direito de voto (ativo e passivo) uma série de outros direitos que devem ser conjugados para compreendermos os sentidos de democracia e cidadania. Holston (2013, página 23) afirma, por exemplo, ser a cidadania

[...] uma medida de diferença e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras. O termo lembra as pessoas do que elas não são – embora, paradoxalmente, elas próprias sejam cidadãos – e define os cidadãos como outros. Chamo essa formulação de *cidadania diferenciada*, porque ela se funda na diferenciação e não na equiparação de tipos de cidadãos. Além disso, a cidadania diferenciada considera que o que esses outros merecem é a lei – não no sentido da lei como direitos, mas da lei como desvantagem e humilhação [...]. (Grifos nossos).

No que tange a direitos políticos, o autor afirma que,

A formulação brasileira iguala as diferenças sociais no que se refere à filiação nacional, porém legaliza algumas dessas diferenças como bases para distribuir de maneira diferenciada direitos e privilégios entre cidadãos. Assim, no início da República, ela negava a educação como um direito do cidadão e usava analfabetismo e o gênero para restringir a cidadania política. Ao legalizar essas diferenças, ela consolida suas desigualdades e as perpetua em outras formas por toda a sociedade. Devido a essa perpetuação, foram negados direitos políticos à maioria dos brasileiros, que tiveram seu acesso à propriedade fundiária limitado, foram forçados a condições de residência segregadas e muitas vezes ilegais, postos à margem da lei [...] (HOLSTON, 2013, página 29).

Frente a esse processo inicial de diálogo com os resultados da Fase 1, a princípio, fizemos uma exploração dos documentos que compuseram a trajetória e os relatórios da SNE e delineamos um percurso metodológico a partir das presenças mas também das ausências que foram percebidas a partir das nossas experiências investigativas no exercício de interseccionar o tópico domicílio eleitoral, do Eixo 1 – Direitos Políticos e Temas Correlatos, àqueles cuja *cidadania diferenciada*, no dizer de Holston (2013), situam-se no paradoxo sociológico de ausências e emergências (SANTOS, 2019).

Santos (2019) constrói a ideia de linhas abissais como sinônimo de um mundo fracionado que institui o Sul e Norte globais; estas distinções se apresentam mais como metáfora das mazelas do modo de produção capitalista conjugado ao patriarcado e colonialismo do que, necessariamente, uma representação meramente geográfica. Assim sendo, a sociologia das ausências e das emergências tem como objetivo primordial, respectivamente,

[...] as exclusões abissais e as resistências e as lutas a que dão origem [...], a sociologia das emergências dedica-se à positividade dessas exclusões, considerando as vítimas de exclusão no processo de rejeição da condição de vítimas, tornando-se pessoas resistentes que praticam formas de ser e conhecer na sua luta contra a dominação (SANTOS, 2019, página 53).

O trabalho produzido pela SNE, principalmente no seu Eixo 1, tende, nesse sentido, observar as ausências e as emergências frente aos dispositivos legais, principalmente na expectativa de tornar efetivo o direito à cidadania por meio de uma democracia que “[...] como sentido de uma forma de sociedade é precisamente o privilégio da invenção quotidiana, a exaltação de seus antagonismos e formas de resistência às práticas de dominação” (WARAT, 1997, página 102).

## **2. Percurso metodológico para análise dos resultados acerca do Tópico Domicílio Eleitoral no Eixo 1 – Direitos Políticos e temas correlatos**

Ao nos apropriarmos de toda a documentação que registra o percurso do projeto nas suas Fases 1 e 2 (projetos básicos, relatório finais dos eixos da Fase 1, *aidè-memoire*, gravações de reuniões, materiais complementares), avaliamos que nossa contribuição no Eixo Temático 1 também implicaria recuperar algumas impressões presentes no Eixo Temático 7, referente à Participação das Minorias no Processo Eleitoral.

Valemo-nos do recurso de busca textual a partir de alguns descritores nos relatórios dos Eixos 1 e 7 e, igualmente, em um compilado de projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados, de modo a adquirir uma percepção acerca de quais fins, até o presente momento, motivaram as mudanças no CE/1965. Utilizamos, em um primeiro momento, apenas a palavra *domicílio* e, posteriormente, frente à compreensão de que as mudanças têm como pressuposto a consolidação da democracia e direitos à cidadania, agregamos esses dois conceitos à busca. E, considerando a dimensão do território como atinente ao conceito de domicílio, especialmente frente aos povos e comunidades tradicionais, que nesta análise observamos a partir do grupamento dos quilombolas, também agregamos esses dois elementos à investigação. Em síntese: *domicílio*, *democracia*, *cidadania*, *território* e *quilombolas* foram os descritores para a busca que, abaixo, será melhor detalhada.

Em reunião realizada em 8/4/2021, de forma virtual com o Coordenador do Eixo 1, Professor Doutor João Andrade Neto (TRE/MG), a Senhora Polianna Santos (TSE) e o grupo que viabiliza esta investigação, apresentamos nossos primeiros olhares sobre os trabalhos. Ali definimos que seria importante olharmos, para além da análise documental, os impactos da dimensão do domicílio eleitoral para um grupo populacional específico, os remanescentes de quilombos. Tal escolha se

justifica por ser uma das ênfases de investigação da pesquisadora responsável e, também, porque concederia uma qualidade ao estudo. Uma vez que se buscaria nas suas experiências como grupo étnico-racial, cujas identidades sociais e políticas são atreladas a um território com terras de uso comum, uma variante na concepção de *domicílio privado* (previsto no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965) para *domicílio coletivo* e, para além dessa característica, são domicílios, muitas vezes, com dificuldades de mobilidade frente às suas localizações geográficas.

A definição de remanescentes de quilombos que utilizamos é a presente no Decreto nº 4.887/2003 (BRASIL, 2003b), que diz o seguinte:

Artigo 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Cabe salientar que, segundo a Conaq, na atualidade, existem cerca de 6.340 comunidades identificadas em todo o Brasil. No entanto, os dados oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Cultural Palmares (FCP) apontam para a expedição de 2.807 certificações de territórios e o reconhecimento de 3.467 comunidades (PALMARES, s/d). O passo decisivo para a regularização das terras de quilombos se efetivou a partir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) nº 68 da CF/1988, que traz a seguinte disposição: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.

Frente a mais essa definição projetada, realizamos contatos telefônicos iniciais com lideranças comunitárias nacionais, de modo a introduzir a temática. Para a segunda etapa deste estudo, discutimos alguns dados com ênfase em depoimentos de lideranças que foram candidatas à prefeitura e vereança no pleito municipal de 2020. Tal conexão foi construída em colaboração com o advogado da Conaq e outros coordenadores que foram responsáveis pela articulação geral dos candidatos citados acima, de modo a estabelecer alguns eixos programáticos comuns, dentro da diversidade que compunha o grupo.

A questão domiciliar/territorial para quilombolas, como centralidade do estudo, em alguma medida, deve ser articulada a outras dimensões presentes nos demais tópicos

do Eixo 1. Igualmente, outras dimensões de direitos não podem ser negligenciadas na condição do conjunto de necessidades que regulam e estruturam as relações de poder e conflitos latentes na questão agrária brasileira.

Frente às leituras dos aspectos voltados ao domicílio eleitoral do Eixo 1 e com enfoque neste grupamento étnico (quilombolas), efetuamos pesquisa no sítio eletrônico do TSE em busca de compreender os casos fáticos que ensejaram a consolidação do conceito elástico para o instituto do domicílio eleitoral. Os resultados mais expressivos em relação a seu conteúdo referem-se ao REspe 23721, Agravo Regimental no REspe 18124, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 72-86.2011.6.15.0062 e à Revisão de Eleitorado nº 0600132-03.2020.6.18.0000). Todas essas jurisprudências desdobram-se em situações fáticas que deduzem pedidos de concorrentes a cargos eletivos e a um pedido de revisão de eleitorado em razão da discrepância entre o quantitativo do número de eleitores e de habitantes. Tal averiguação nos levou ao seguinte questionamento: *Qual o uso das medidas recursivas que grupos pertencentes às comunidades tradicionais, tais como os quilombolas, se utilizam para requerer seus direitos eleitorais quando estes lhes são negados ou impossibilitados por impeditivos de diferentes naturezas, principalmente, atinente à questão de domicílio eleitoral?*

Enfim, à medida que construímos uma familiarização com o material disponível, construiu-se uma rede metodológica que instava o diálogo com a revisão das normas eleitorais, trazendo como evidência o que está posto e o que está, igualmente, nas entrelinhas, pois entendemos que este trabalho demanda uma captura sensível e ao mesmo tempo radical, porque “[...] na sociedade há uma pluralidade de ordens jurídicas, de formas de poder e de formas de conhecimento” (SANTOS, 2007, página 262), que tramitam entre processos de regulação e emancipação, melhor definidos como “[...] no lado da regulação, a maximização do Estado, a maximização do mercado ou a maximização da comunidade; no lado da emancipação, a esteticização, a cientificização ou a juridicização da *práxis* social” (SANTOS, 2007, página 51). A perspectiva da *práxis* nos é fundamental; aquilo que não está anunciado não implica que não esteja acontecendo e, nesse sentido, entre a análise documental e uma escuta a pessoas relegadas a outros patamares de direitos, muitas vezes suprimidos por contingências históricas, esperamos efetivar mudanças que confluem para sentidos mais largos de cidadania, democracia e justiça.

### 3. Descritores da pesquisa sob a perspectiva normativa

Aqui cabe trazeremos breve discussão sobre o significado do termo *direito*. No âmbito histórico, a palavra *direito* advém do latim, *jus gentium*, ou seja, direito da gente, que de modo geral designava uma lei comum a todos. Na atualidade, o termo se expandiu e, conforme Silva (2014, página 3), passou a designar melhores condições sociais para a sociedade com vistas a “[...] estabelecer regras justas e equitativas de conduta”.

No que se refere ao Direito Eleitoral, que se encarrega, sobretudo, das regulamentações políticas e dos processos eleitorais, Alvim (2014, página 28), o caracteriza da seguinte maneira:

[...] categoria da ciência jurídica destinada à disciplina das mecânicas eletivas, constitui elemento fundamental para a sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma única via a identificação com o substrato majoritário da vontade cidadã.

Dessa forma, vemos que uma das atribuições do Direito Eleitoral é legitimar a assunção ao mandato representativo a partir do substrato majoritário da vontade cidadã. No entanto, nos cabe olhar, especificamente, para aqueles povos e comunidades que ainda possuem dificuldades de acesso às urnas, principalmente, devido ao estranhamento entre a concepção legal e/ou jurisprudencial do domicílio eleitoral e as matrizes identitárias desses grupos étnicos e sociais, cujas bases epistemológicas, usualmente, não se encontram vertidas na retícula positivo-racionalista do Direito Brasileiro.

À vista disso, nesta seção buscamos alguns entendimentos jurídicos e legislativos sobre os descritores *domicílio*, *território*, *cidadania*, *democracia*, *minorias* e *quilombolas*, os quais performam elementos singulares dentro da perspectiva em que discutimos o acesso dos povos e comunidades tradicionais aos direitos políticos. Tal busca se pautou na intenção de vislumbrar como esses termos são apresentados no texto da CF/1988, nos PLs relativos às propostas de reforma eleitoral e nos Eixos Temáticos 1 e 7 do relatório da SNE, cuja proposta visa “identificar conflitos normativos, antinomias (contradições entre quaisquer princípios, doutrinas ou prescrições) [...] para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas em vigor”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Abril/parceria-entre-tse-e-instituicoes-abre-nova-etapa-de-projeto-para-a-sistematizacao-das-normas-eleitorais>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

### 3.1. A CF/1988 é mesmo emancipatória para as comunidades e povos tradicionais?

A CF/1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, traz em seu corpo normativo uma pluralidade de direitos individuais e sociais, bem como representa o momento de retomada do regime democrático no Brasil<sup>9</sup> e “[...] a institucionalização dos direitos humanos no Brasil” (BRASIL, 2019c, página 6). Assim, inaugura “[...] uma nova dogmática constitucional que eleva a participação política ampla e igualitária ao direito fundamental”, fornecendo à sociedade uma compreensão mais ampla do conceito de democracia, o qual “[...] ganha densidade, concretude e profundidade” (BRASIL, 2019c, página 6).

Na concepção clássica, democracia é o “[...] arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1961, página 313). Entretanto, no que diz respeito aos povos e comunidades tradicionais, podemos assumir que o método democrático se encontra perfectibilizado?

Na intencionalidade de responder a esse questionamento, efetuamos uma investigação no texto da CF/1988 em busca dos descritores *domicílio*, *democracia*, *cidadania*, *território*, *minorias* e *quilombolas* (este último representando o contingente dos povos e comunidades tradicionais brasileiros). Os resultados encontram-se sintetizados, a seguir, no Quadro 1:

#### **Quadro 1 – Síntese dos descritores da pesquisa nos dispositivos da CF/1988**

- Domicílio: 8 menções, com apenas 2 dispositivos sobre a dimensão eleitoral;
- Democracia: 0 menções;
- Cidadania: 7 menções, e nenhuma delas se refere especificamente a minorias sociais;
- Território: 89 menções, com a maior parte delas dedicada aos Territórios Federais e ao território nacional;
- Minorias: 0 menções;
- Quilombola: 2 menções, sendo uma delas no ADTC.

Fontes: CF/1988 e ADCT. Autoria própria.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/atividades-antiores/exposicoes-2018/o-brasil-em-construcao-30-anos-da-constituicao-cidada>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

Os resultados indicam que, no tocante aos povos e comunidades tradicionais, o texto constitucional não dedica uma atenção diferenciada para uma intersecção entre domicílio e minorias, nem mesmo no que se refere à participação destes grupos no rito cívico que se instaura frente ao exercício dos direitos políticos.

Já no que se refere ao demarcador *território*, verificamos expressiva presença com 89 entradas ao todo. Ocorre que, majoritariamente, a CF/1988 aborda o significativo território na dimensão de espaços divididos e demarcados – cidades, estados e territórios federais (BRASIL, 1988). Essa concepção meramente geográfica engendra restrições ontológicas ao pleno exercício dos direitos políticos, mesmo quando se adota o conceito elástico conferido pelo TSE ao domicílio eleitoral, pois tal percepção nubla dimensões essenciais da identidade dos grupos étnicos e sociais que se constituem cultural e existencialmente a partir das simbologias inseridas no território – os povos e comunidades tradicionais.

Para Haesbaert (2008), o território emerge de um sentido material e simbólico, ou seja, se relaciona com a dominação jurídico e política, como também com a extensão, especificamente daqueles que possuem a oportunidade de vivenciá-la. Segundo o autor,

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espço, “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’” (HAESBAERT, 2008, s/p).

Juntamente com o território, devemos pensar sobre a territorialidade, visto que esse conceito incorpora aspectos políticos que dizem respeito às relações econômicas e culturais dos espaços (HAESBAERT, 2008). Para Sack *apud* Haesbaert (2008, s/p), a territorialidade, na dimensão de “[...] um componente do poder, não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado”.

Para as comunidades quilombolas, na condição de representantes dos povos e comunidades tradicionais brasileiras, o território vai além do sentido material político. Conforme discute Nunes (2006, página 147), para os quilombolas “[...] a terra avança este caráter, não se constituindo apenas condição de fixação, sendo, sobretudo,

condição para existência do grupo e de continuidade de referências simbólicas [...]”, nesse contexto a terra é um elemento de conexão com a sua ancestralidade, com a sua cultura e construção identitária.

Portanto, é sintomático que o texto constitucional dedique apenas duas menções ao demarcador *quilombolas*<sup>10</sup>, sendo que uma delas encontra-se inserida em dispositivo de caráter provisório, o ADCT. Diante disso, podemos inferir que as decisões políticas daqueles que foram eleitos para promover os *bem comum* do povo, o que inclui esses grupamentos étnicos-sociais usualmente invisibilizados (embora resistentes), não refletem, de fato, um procedimento democrático que instaura, sob o ponto de vista normativo, o pleno acesso ao *plexo* institucional dos direitos humanos, dentre eles, os direitos políticos.

Perante esse panorama de ausências, movemos nosso olhar em direção aos textos dos relatórios finais do Eixo Temático 1 (Direitos Políticos e Temas Correlatos) e Eixo Temático 7 (Participação das Minorias no Processo Eleitoral) produzidos no âmbito da Fase 1 da SNE (BRASIL, 2019a; 2019b). O objetivo deste movimento recai sobre o interesse em identificar, de modo panorâmico, o modo como a legislação eleitoral se debruça e mobiliza (ou não) diante das contingências e especificidades dos povos e comunidades tradicionais.

## 3.2. Direitos políticos e minorias sociais na Sistematização das Normas Eleitorais (SNE)

### 3.2.1. Compilação dos dados

A partir das palavras-chave que orientam a análise desta seção – *domicílio, democracia, território, cidadania, minorias e quilombolas* –, efetuamos uma busca nos relatórios finais produzidos pelos Eixos 1 e 7 da SNE, a fim de observar em qual dimensão as disposições normativas eleitorais posicionam esses demarcadores. Eis a distribuição dos achados:

<sup>10</sup> CF/1988: Artigo 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

Parágrafo 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

ADCT da CF/1988: Artigo 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

## Quadro 2 – Síntese dos descritores da pesquisa na SNE

Relatório Final do Eixo Temático I: Direitos Políticos e Temas Correlatos:

- Domicílio eleitoral: 46 menções (para o termo “domicílio” foram 86 entradas);
- Democracia: 0 menções;
- Território: 13 menções;
- Cidadania: 11 menções;
- Minorias: 0 menções;
- Quilombola(s): 0 menções.

Relatório Final do Eixo Temático VII: Participação das Minorias no Processo Eleitoral:

- Domicílio eleitoral: 4 menções (para o termo “domicílio” foram 8 entradas);
- Democracia: 11 menções;
- Território: 6 menções;
- Cidadania: 14 menções;
- Minorias: 17 menções;
- Quilombola(s): 7 menções.

Fonte: Relatórios Finais dos Eixos Temáticos 1 e 7 da SNE. Autoria própria.

Sob a perspectiva de uma abordagem qualitativa, nos itens subsequentes, apresentamos nossas opiniões em relação a esses achados.

### 3.2.2. Os achados

Com relação ao Eixo Temático 1, frente ao descritor *domicílio*, o relatório aponta que o TSE conferiu uma concepção mais ampla ao domicílio eleitoral<sup>11</sup> do que aquela restritiva prevista no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965 (BRASIL, 2019a, página 9). No entanto, embora haja uma abrangência no que se refere ao termo, há, ainda, um modelo de domicílio que, de alguma forma, deve ser comprovado. A teor do artigo 65 da Resolução-TSE nº 21.538/2003, dentre outros documentos, serão aceitos para comprovação domicílio eleitoral contas de luz, água ou telefone, nota fiscal ou envelopes de correspondência, cheque bancário e demais “documentos dos quais se infira ser o eleitor residente ou ter vínculo profissional, patrimonial ou comunitário no município a abonar a residência exigida” (BRASIL, 2003a).

<sup>11</sup> Moreira (2013, página 11) registra que dentre “[...] outras finalidades, o domicílio eleitoral serve para organizar todo o conjunto de eleitores (o eleitorado), o que permite à Justiça Eleitoral organizar as eleições em todo o país”.

Sobre o segundo descritor, *território*, o Eixo 1 não apresentou abordagens, salvo uma visão de território como um espaço de delimitação geográfica nacional, em consonância ao já identificado frente ao exame dos dispositivos referentes a esse demarcador inseridos no texto da CF/1988. Também não identificamos menções ao descritor *democracia* no relatório do Eixo 1.

Referente ao descritor *cidadania*, o supracitado relatório atrela o termo a um exercício (BRASIL, 2019b). O documento ressalta que “[...] a noção de cidadania que inspirou o CE/1965 é consideravelmente mais restritiva do que a concepção pluralista trazida pela CF/1988” (BRASIL, 2019b, página 15), evidenciando a assincronia de desígnios entre os textos da Constituição Cidadã e do CE/1965 vigente, cujas disposições foram construídas durante o regime militar.

Quando tratamos do descritor *minorias*, nos referimos, principalmente, aos deficientes, quilombolas, indígenas, negros, transexuais, o que aciona a intersecção com os apontamentos deduzidos no relatório Eixo Temático 7 da SNE. No decorrer desse relatório, ao discorrer sobre a participação das minorias no processo democrático eleitoral, emergem perspectivas plurais sobre os diversos temas das normas eleitorais que perpassam a participação cidadã, a informação e a acessibilidade. Eis algumas delas:

- estabelecer diretrizes comuns para o tratamento inclusivo das minorias no processo eleitoral;
- sistematizar as diversas disposições esparsas, procurando, sempre que possível, inserir o tratamento das minorias eleitorais nas próprias resoluções temáticas (alistamento, registro, propaganda etc.). (BRASIL, 2019b, página 8).

A maior recorrência de achados dos termos de busca no Relatório Final do Eixo Temático 7 não causou, em si, maiores surpresas, tendo em vista que esse GT transversal elencou como categorias de análise, para emitir as suas recomendações, os subtemas Mulheres, Indígenas, Pessoas Trans, Jovens, Negros, Acessibilidade Eleitoral às Pessoas com Deficiência, Presos Provisórios e Adolescentes Internados. Por sua vez, os resultados das buscas das palavras-chave no Relatório Final do Eixo Temático 1 são compatíveis com os ambientes de produção dos dispositivos normativos ali analisados: CF/1988, legislação infraconstitucional e projeto de lei sobre reforma eleitoral, sendo que em relação a estes últimos lançamos nossas considerações no item a seguir.

### 3.3. Sobre os projetos de lei que tramitam na Câmara de Deputados

A coordenação do GT articulador da SNE disponibilizou material composto de três documentos que continham compilado de informações sobre PLs relativos à matéria eleitoral que tramitam na Câmara de Deputados. Dentre esses materiais, há planilha em Excel que separa os PLs por eixos temáticos e um relatório final que detalha cada projeto, trazendo a ementa, a data de apresentação, a situação (tramitação do PL), a autoria e o partido político (do autor da proposição).

Para fins desta análise, foi realizada uma busca no relatório final da pesquisa a partir da palavra “domicílio”. Encontramos um número de 10 PLs, entre os anos de 2000 a 2014, com as ementas orientadas pelo verbo *acrescentar* ou *alterar*, cujo teor das mudanças visam à garantia do voto em situação de viagem e no exterior, em serviço militar, transferência de endereço, perpetuação de residência durante o mandato e filiação partidária. Tais argumentos para alterar/acrescentar o CE/1965 apresentam uma apreensão bastante pontual dos partidos políticos, no sentido da preocupação em validação do voto, não tendo sido detectada uma inquietação no que permita assegurar a garantia da cidadania aos grupos que corporificam as minorias sociais.

Com base no resultado da investigação deduzida nesta seção, vemos que a questão dos direitos políticos e da participação das minorias sociais no processo eleitoral ainda merece ser posta em discussão, o que efetivamos a seguir, focando nos povos e comunidades tradicionais.

## 4. A jurisprudência eleitoral na relação povos e comunidades tradicionais no TSE e TRE

### 4.1. A ocorrência ou não de recursos de comunidades e povos tradicionais no TSE

Na esteira de problematizar as emergências que despontam em face das invisibilidades, decidimos observar a jurisprudência do TSE<sup>12</sup> relativa ao grupamento étnico dos quilombolas, a partir dos códigos de busca “quilombolas” e, também, “quilombos”. Depois, ainda que não tenhamos a possibilidade de discorrer sobre todos os povos e comunidades tradicionais, utilizamos como descritor todos os

<sup>12</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Decisões de Jurisprudência*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

grupos que, a partir do Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são considerados povos e comunidades tradicionais no Brasil<sup>13</sup>. São eles: quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, caatingueiros, dentre outros. Tal iniciativa visa, a partir dessa informação preliminar, deixar uma brecha para que outros estudos possam aprofundar a relação dessa diversidade para com os direitos políticos em questão, visto que todos possuem relações diferenciadas com o território, o que implica construir políticas que os olhem de forma menos homogênea e para tanto a representatividade nos processos eleitorais é primordial.

O resultado dessa pesquisa jurisprudencial, realizada com base nos descritores supramencionados, reportou cenário de nenhuma identificação de casos concretos em que os referidos grupos sociais e pluriétnicos (povos e comunidades tradicionais) figuram como titulares de direitos no que tange ao elemento do domicílio eleitoral, conforme detalhado no Apêndice 2. Tal ausência causa estranhamento, à medida em que o território, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, configura elemento definidor da matriz que orienta a constituição e preservação desses grupos étnicos e sociais. Vejamos:

Artigo 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

1 - **Povos e Comunidades Tradicionais:** grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e **usam territórios** e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

2 - **Territórios Tradicionais:** os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; [...] (Grifos nossos).

Assim, entendemos que essa pesquisa jurisprudencial potencializa uma análise mais criteriosa, focada em uma busca aprofundada acerca de um possível não

---

<sup>13</sup> BRASIL. s/n.

reconhecimento desses grupos a partir de sua identidade social/territorial em âmbito de recursos no TSE. E, na mesma dimensão, entendemos importante construir uma metodologia que buscasse averiguar essas ausências ou presenças em âmbito dos 27 TREs, o que se encontra deduzido no item a seguir.

## 4.2. O panorama dos 27 TREs em relação aos povos tradicionais

### 4.2.1. Metodologia da busca

Com o intuito de analisar a relação dos povos e comunidades tradicionais com o direito ao domicílio eleitoral sob a perspectiva da jurisprudência dos 27 TREs, realizamos uma compilação de dados, no período de 8/6/2021 a 15/6/2021, a partir do seguinte sítio eletrônico: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoões/jurisprudencia> (que confere acesso ao *site* de todos os 27 TREs).

A busca foi aglutinada em razão dos seguintes descritores: *comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco de babaçu, comunidades de fundo de pasto, catadoras de mangaba, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, povos de terreiro, praieiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, pomeranos, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, geraizeiros, veredeiros, catingueiros, retireiros do araguaia* (BRASIL, s/d).

A ordem de distribuição para a execução da pesquisa entre os membros do grupo de pesquisa e de apresentação dos resultados segue a sequência alfabética. Assim, começamos pelos julgados dos TREs de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará e Distrito Federal. Após, passamos às jurisprudências do Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Pará. Na sequência examinamos os pronunciamentos dos TREs de Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul. E, por fim, chegamos aos julgados de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Durante a realização dos trabalhos, alguns *sites* de TREs apresentaram instabilidades, gerando resultados preliminares de baixa densidade. Contudo, mesmo após repetir o procedimento de busca, no geral, assim como verificado na esfera do TSE, os dados reproduzidos a seguir informam um cenário de inexpressivo acesso dos povos e comunidades tradicionais ao Judiciário Eleitoral no âmbito regional.

### 4.2.2. Dados obtidos

Inicialmente identificamos problemas de disponibilização/aparência no *layout* do *site* do TRE do Acre, porém não encontramos nenhum documento que mencionasse *domicílio eleitoral* para as minorias pesquisadas; o mesmo ocorreu com o *site* do TRE de Alagoas.

Por sua vez, no TRE do Amapá identificamos um julgado para a categoria dos *povos indígenas*, que se refere à desobrigatoriedade de comprovação de quitação militar para os indígenas (Consulta Eleitoral nº 238); e no tocante a ribeirinhos, a menção remonta ao abuso de poder político (Recurso Eleitoral nº 36842). Em ambos os documentos supracitados, não há referência ao domicílio eleitoral.

No *site* do TRE do Amazonas, na categoria *ribeirinhos* encontramos um documento que se refere ao domicílio eleitoral (Petição nº 060014764); o texto dá orientações acerca dos procedimentos legais a serem adotados para promover o transporte rural gratuito, fluvial ou terrestre para os eleitores ribeirinhos deslocarem-se das suas comunidades, onde não haja local de votação, para suas seções de votação.

Entretanto, nos TREs dos Estados da Bahia e do Distrito Federal, não foram encontrados julgados relativos aos descritores pesquisados nesta seção. No âmbito do TRE de Minas Gerais, com relação ao eixo domicílio, foram encontrados dois documentos relacionados ao demarcador *ciganos*. O primeiro, Recurso Eleitoral nº 9012004, se refere a um recurso de impugnação à transferência eleitoral devido à improcedência de comprovação do domicílio eleitoral, perante o qual prevaleceu o entendimento de que “[...] o cidadão cigano tem seu domicílio no lugar em que eleger para permanecer, mesmo que seja por pouco tempo. Há de haver enlevo e respeito a esse grupo étnico, mesmo em minoria”. O segundo, Recurso Eleitoral nº 9002004, alude a um recurso de transferência eleitoral, no qual o eleitor alega ser cigano e, por isso, não possui residência fixa.

No TRE da Paraíba, foram achados cinco documentos relacionados ao termo *quilombolas*<sup>14</sup>, todos eles relacionados a contestações partidárias frente à determinação do juízo eleitoral de realização de convenções partidárias em formato

<sup>14</sup> Mandado de Segurança (MS) nº 060026444; MS nº 06002618990; MS nº 060025752; MS nº 060025837; MS nº 060026007.

virtual em razão da vigência de bandeiras sanitárias impostas pela pandemia da Covid-19. Nessa busca nada foi encontrado em relação ao domicílio eleitoral. Ainda no TRE da Paraíba, apareceu um julgado relacionado à categoria *sertanejos*, no escopo de decisão monocrática terminativa para a remoção de propaganda eleitoral indevida (Representação nº 75173). Quanto aos demais descritores, nada foi encontrado nesse TRE.

No Estado do Paraná, no descritor *povos indígenas*, encontramos um recurso eleitoral sobre a mudança do endereço de seções eleitorais indígenas para o centro da cidade, processo em que foi determinada a “restauração das zonas eleitorais para a área de reserva indígena” (Processo nº 7854). Portanto, pode-se considerar este achado relacionado ao *domicílio eleitoral*. E o segundo achado, concernente a esse descritor, encontra-se relacionado à infidelidade partidária (Requerimento nº 1182).

Ao iniciarmos a abordagem das jurisprudências dos TREs de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins, verificamos que os julgados com alguma espécie de menção aos povos indígenas apresentaram um extrato significativo em termos quantitativos. Eis o resumo dos julgados: Rondônia, 7; Santa Catarina, 10 (sendo metade deles relativos ao cancelamento de alistamento eleitoral em face do não reconhecimento de vínculo indígena<sup>15</sup>, e 1 deles referente à realização de procedimento correcional no cartório eleitoral em face da “existência de eleitores nômades [silvícolas] no território do município a justificar eventual movimentação eleitoral”<sup>16</sup>); São Paulo, 3; Sergipe, 1; Tocantins, 38 (com destaque para 2 deles relativos à transferência de domicílio eleitoral entre aldeias<sup>17</sup> e, surpreendentemente, 14 julgados referentes à requisição de força pública federal para atuar nas seções eleitorais localizadas em aldeias indígenas, situações em que a Justiça Eleitoral deferiu o uso de contingente policial a fim de garantir a ordem e a realização do processo eleitoral frente ao perigo de incidentes).

Entretanto, nessa compilação de dados concernentes ao ajuizamento de ações judiciais pelos povos indígenas perante o Judiciário Eleitoral, sob o ponto de vista qualitativo, há uma baixa incidência de demandas, assumindo, pelo contrário, grande

<sup>15</sup> Recurso Contra Decisões de Juízes Eleitorais nº 1925; Tipo de Processo não Informado nº 598; Tipo de Processo não Informado nº 599; Tipo de Processo não Informado nº 600; Tipo de Processo não Informado nº 1473.

<sup>16</sup> Matéria Administrativa nº 331.

<sup>17</sup> Adequação de Zonas Eleitorais nº 4046; MS nº 4075.

preponderância as ações judiciais eleitorais que envolvem a captação ilícita de sufrágio em aldeias indígenas.

Para o demarcador *quilombolas* encontramos apenas um julgado (Instrução nº 0600087-13.2021.6.27.0000) no TRE de Tocantins alusivo à adição de “comunidades quilombolas nos programas permanentes de Inclusão Sociopolítica do Tribunal Regional Eleitoral”. No que se refere a *pescadores artesanais*, encontramos quatro julgados no TRE de Santa Catarina, um processo em São Paulo e um em Sergipe; contudo, todas essas jurisprudências não apresentam conexão com o tema da pesquisa, pois a menção ao demarcador foi realizada de modo meramente circunstancial no corpo dos referidos documentos.

Em relação ao demarcador *ribeirinhos*, detectamos menção apenas no TRE de São Paulo, com um julgado sobre a desincompatibilização/afastamento de cargo público por candidata que pretendia disputar eleições; contudo, neste caso a expressão *ribeirinhos* aparece apenas de modo adjacente, sem assumir centralidade na discussão<sup>18</sup>. O TRE de São Paulo também apresentou resultados para o demarcador *caiçaras*, com a ocorrência de seis achados; entretanto, a exemplo da tipologia *ribeirinhos*, a menção foi meramente circunstancial. O mesmo evento repetiu-se frente ao demarcador *comunidades tradicionais*<sup>19</sup> e *sertanejos* (as duas únicas menções eram referentes a demandas circunscritas a cantores sertanejos).

Já em relação ao demarcador *ciganos*, encontramos apenas no TRE de São Paulo um processo, referente a uma sentença em que foi julgada procedente denúncia por infringência ao tipo penal descrito no artigo 289 do CE/1965<sup>20</sup>. No caso em referência, grupos de ciganos “obtinham registros de nascimento ideologicamente falsos nos Estados de Goiás e Minas Gerais”, que, entregues a terceiros, subsidiavam requerimentos de alistamento eleitoral (Processo nº 128-81.2012.6.26.0029).

Os demais grupos étnicos e sociais que compõem o *corpus* da pesquisa empreendida nesta seção não foram encontrados resultados ou inferências nos *sites* dos TREs de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

<sup>18</sup> Recurso nº 29931.

<sup>19</sup> Medida Cautelar nº 16555 – Ministério Público Eleitoral impugnou o pedido de registro de candidatura dos cargos de prefeito e vice-prefeito.

<sup>20</sup> Artigo 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor: Pena – Reclusão até cinco anos e pagamento de cinco a 15 dias-multa.

### 4.2.3. Questionamentos emergentes

Frente a esse panorama geral, que toca, especificamente, ao domicílio eleitoral e direitos políticos adjacentes, detectamos um estado de coisas que caminham na direção de um horizonte que instaura questões a serem refletidas futuramente:

1) De que forma as questões relativas ao território, estas como essência da identidade coletiva desses grupos étnicos e sociais, detentores da terra por direito, mas, contraditoriamente, sem o direito formal de propriedade, produzem nuances sobre o conceito de domicílio eleitoral? Ou seja, a compreensão de domicílio territorial amplia-se para além do território físico, mas como elemento que conflui para um conjunto de problemas relativos ao Direito político de voto que, em determinadas situações, é alvo de coerções sobre as populações que se encontram imersas em vulnerabilidades socioeconômicas.

2) Por qual motivo esses grupos, usualmente, não acionam o Judiciário na condição de sujeitos ativos de direitos frente ao domicílio eleitoral e direitos políticos correlatos? Constitui-se um abismo entre a esfera jurisdicional e essas populações cujo direito ao voto deveria subentender outras esferas do Direito, como questionar tudo que a ele diz respeito.

3) A ausência de demandas judiciais eleitorais dos povos e comunidades tradicionais pode ser lida como um possível signo de apagamento desses corpos e identidades frente à estrutura formal do Estado de direito, o qual, dentro de uma tradição liberal, conforme pontua Dorlin (2020), costuma reservar o direito de disposição da vida e sua defesa aos detentores do direito de propriedade? Frente a isso, quais imbricações entre democracia e cidadania precisam se efetivar de modo que àqueles que, historicamente, estão presentes nas disputas territoriais em desvantagens de poder econômico, político e social, ocupem um lugar de destaque na agenda dos direitos políticos? Tais grupos podem, de fato, acessar os direitos políticos, vinculados aos demais direitos negados, em especial, à vida digna nos seus lugares de domicílio como signo de uma luta coletiva ainda invisibilizada pelas instituições representantes do Estado brasileiro?

Na busca de horizontes menos turvos, pois, talvez, não seja possível traçar respostas rígidas para tais questionamentos, nas próximas seções apresentamos alguns argumentos de causalidade que acreditamos estarem relacionados com esse estado de coisas.

## 5. A relação voto, domicílio e território

Ao nos situarmos no Eixo 1, Direitos Políticos, do grupo de trabalho que foi instituído com a finalidade de operacionalizar a SNE, ao nos atermos no item *domicílio eleitoral*, em certa medida, compreendemos ser importante estabelecer um diálogo, dentro dos limites de um contexto pandêmico, com algumas representações dos remanescentes de quilombo. Tal grupo se constituiu como prioritário dentro das populações pertencentes às comunidades tradicionais, a quem fixamos, de forma mais acentuada, a discussão em face da proximidade com o campo acadêmico ao qual nos filiamos.

As comunidades quilombolas construíram, ao longo dos tempos, um sistema de organização política que possibilita o diálogo, independente das diversidades regionais e locais que não as afastam, que reedita a sua gênese quando, em períodos coloniais, valeram-se da diversidade negra, indígena e pobre para aquilombarem-se e se contraporem ao sistema. Essa disposição em unificar as pautas de luta supera muitas dificuldades em relação a uma comunicação mais efetiva, prejudicada, principalmente, pela distância geográfica que inviabiliza, em alguns locais, a utilização dos meios de comunicação de forma mais eficiente. Mesmo com o avanço dos sistemas de telefonia, o usufruto da tecnologia, dentre muitas razões, ainda é entrave para grupos cuja energia elétrica, em alguns territórios, por exemplo, é realidade recente.

Tais impeditivos, sob alguns aspectos, são superados por meio de formas peculiares de sobrevivência produzidas pelas populações negras, desde as dispersões desencadeadas pelo tráfico negreiro. Elas construíram redes interculturais de dialogicidade e, pode-se dizer, de solidariedade, que tornam seus territórios locais extremamente enriquecedores no que tange às alternativas engendradas frente à ausência de direitos no espaço em que vivem, dimensão de existência que vai, também, ao encontro do que se atribui, cotidianamente, ao direito à cidade<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Para Tumelero e Oliveira (2021, página 12), o “[...] direito a cidade é eminentemente, a luta pela defesa da construção de um modo de viver com ética pautado na igualdade e liberdade substantivas e na equidade social. O direito à cidade é a luta para romper com a desigualdade social. É também, sobretudo, o sentimento de pertencer, de ter vínculos orgânicos com um território, uma comunidade, ter participação na vida social e sentir-se sujeito de sua edificação. Mas do contrário, o que se vislumbra contemporaneamente é a acentuação de processos de segregação que se configuram não apenas como a separação de grupos sociais em territórios distintos e que se pode visualizar imediatamente, a exemplo dos centros-periferias, mas a segregação que porta determinantes sociais e políticas de ordem estrutural - desigualdades de classe, raça, etnia, gênero, demarcando territórios permitidos e negados”.

O primeiro contato com os quilombolas que se dispuseram a contribuir com a expansão do nosso olhar acerca dos direitos políticos concernentes ao domicílio eleitoral, se deu mediante contato com dois membros da Conaq; posteriormente, ampliamos nosso diálogo e chegamos a conversar com outras seis lideranças, dentre elas duas vereadoras. É importante frisar que esses diálogos não se constituem uma opinião hegemônica do diverso pensamento das comunidades quilombolas; é, sim, um imprescindível exercício de escuta que deveria ser rotina quando se almeja legislar para uma maioria.

Os membros da Conaq que colaboraram foram, primeiramente, Senhor Oriel R. Moares, morador da comunidade Quilombola de Ivaporunduva/SP, que concorreu à prefeitura municipal e é coordenador da área jurídica e das candidaturas ao pleito eleitoral de 2020; o segundo membro foi Senhor Antônio Mendes, da comunidade Quilombola Conceição de Crioulas, que teve um envolvimento no pleito eleitoral por meio de acompanhamento e coordenação das mais de 500 candidaturas em âmbito nacional. Ambos contribuíram, efetivamente para esta construção, tanto a partir dos lugares de luta que ocupam na Conaq, quanto a partir de suas próprias experiências nos seus quilombos e em suas recentes participações nas eleições do ano de 2020.

Tais aproximações nos ajudaram a estabelecer uma rede de contatos e realizar as comunicações, conforme as dificuldades citadas recentemente, dentro das alternativas possíveis. As formas de comunicação foram: ligações telefônicas, conversas por WhatsApp (em grupo e individual) e WebConf (sistema de webconferências institucional da UFPel). O sinal telefônico, em alguns casos, impossibilitou um diálogo mais fluido e nessas ocasiões, quando a comunicação simultânea não era possível, logo, enviávamos as mensagens pelo WhatsApp e estas eram respondidas via áudio quando o sinal se reestabelecia.

Ao total, para além dos dois coordenadores da Conaq, dialogamos com outras seis lideranças: duas vereadoras de Pernambuco e quatro lideranças do Estado do Paraná. As escolhas dessas pessoas se efetivaram por indicações da articulação nacional, conforme referido anteriormente, e as demais, pelo conhecimento prévio decorrente de outros estudos já efetuados neste campo empírico.

O diálogo foi estabelecido a partir de duas questões, para além dos dados de identificação dos depoentes. Para os candidatos a cargos políticos as questões foram as seguintes: a) Descreva como foi o processo eleitoral com o qual você esteve

envolvido como candidato? b) Quais seriam os elementos fundamentais para que os direitos políticos sejam exercidos pelas comunidades quilombolas? Para os que não foram candidatos, foi realizada apenas a segunda pergunta e, a partir desses dois questionamentos, a conversa se desdobrou e demos ênfase a alguns aspectos que são importantes para o tema que está sendo tratado.

Assim sendo, apresentamos, a seguir, os dados obtidos, de forma bastante sucinta, principalmente em termos da análise do apreendido durante as entrevistas. Organizamos sob a forma de três momentos que descrevem a trajetória dos diálogos que partem do aspecto relativo ao *domicílio eleitoral*, mas que também apontam que os direitos políticos, em tese, estão imbricados entre si, ou seja, não podem ser observados de forma segmentada.

### 5.1. Diálogo 1: entrevista com o coordenador da Conaq sobre direitos, domicílios e eleições

[...] a casa não é uma “estrutura”, apenas, mas algo mais extenso no qual é abarcado todo o seu entorno, as árvores, a roça, a mata, o rio. A casa é fora e dentro – é um amplo e um tudo. (Eliane Brum sobre Ribeirinhos do Xingu).

Frente à necessidade de potencializarmos as sistematizações nas normas eleitorais sob exame, nos propomos a expandir o olhar para as condições emergentes, embora invisibilizadas, que circundam o domicílio eleitoral. Fora do alcance da Justiça e do Direito, o sentido de domicílio não sofre transformações apenas para as adequações na legislação jurídico-eleitoral; ele modifica-se na medida em que o mesmo é sinônimo de território, coletividade e, igualmente, de casa.

Nesse sentido, nos direcionarmos para alguns grupos que, em função da sua territorialidade que se soma radicalmente às formas para engendrar as suas existências, muitas vezes acabam por ocupar aquela zona que Fanon (2008, página 26) considera a “zona do não ser”.

Na tentativa de ouvir algumas pessoas que, de um outro posto de observação, poderiam contribuir na reflexão acerca de mudanças eleitorais, iniciamos pelo Senhor Antônio Mendes. Ao buscarmos outros nomes em documentos e noticiários que envolviam o processo eleitoral de 2020 referentes à participação de quilombolas, nos deparamos com o nome de uma pessoa, “Antônio Crioulo”.

Até o momento, conhecíamos apenas algumas professoras de uma comunidade quilombola chamada Conceição de Crioulas, localizada em Salgueiro, no sertão pernambucano, que adicionavam a seus sobrenomes a palavra “Crioula”, visto que carregá-la é pertencer a um território cujas identidades, inclusive as civis, são constituídas de história, ancestralidade e luta como *sobre[o]nome*. Logo, a correlação do nome do Senhor Antônio com a comunidade quilombola supracitada foi inevitável e certa.

Em diálogo com o Senhor Antônio, lançamos a hipótese da dificuldade em termos de mobilidade para as populações quilombolas irem até às urnas e feito isso, de início ao fim da conversa, fomos questionados acerca do conceito de *direito*, *direito político*, *de direito a voto*. Os questionamentos começaram a partir de um ponto de vista que se torna inquestionável: o Direito Eleitoral só pode ser compreendido em relação a outros tantos direitos. Nesse sentido, direito a voto para quê? Para quem? Para alguns grupos a interdição é histórica, independentemente de um escopo legal. Existe um *continuum* entre passado e presente que não é linear, mas persistente e este diz respeito a resistentes processos de racialização de corpos e culturas que inviabiliza o usufruto pleno de direitos.

A grande maioria das comunidades quilombolas, de norte a sul do país, estão localizadas em espaços rurais, sendo que as formas – vias terrestres e marítimas – e dificuldades de acesso aos mesmos também são distintas. A questão da mobilidade, a princípio, é um elemento fundamental para que as pessoas possam se deslocar, ou não, para o efetivo exercício do voto.

Nesse sentido, em um primeiro momento, o acesso à urna poderia ser uma solução imediata; ao citar o território de Conceição de Crioulas, existe escola (estrutura mínima para alocar uma urna). Contudo, o entrevistado afirmou que não se pode pensar em condições eleitorais apartadas de um conjunto de outras políticas públicas. O primeiro passo para diminuir a distância entre eleitor e urna é ter escola e, nesse caso, não apenas para receber o voto, mas para ampliar a espiral de direito: direito a voto, a vez, a voz e à vida.

Veementemente, o coordenador afirma que o direito ao voto é um direito não efetivado na esfera da disputa; de 500 candidaturas à vereança e prefeitura em 2020, 80 quilombolas se elegeram, um indiscutível ganho político assentado em concretas condições de desvantagem. O coordenador fez críticas às estruturas partidárias

sem vislumbrar uma alternativa concreta ou uma discussão mais ampla, visto que precisaria se contrapor a essa entidade de difícil delimitação que “Antônio Crioulo” chama de *sistema*.

Frente às questões acerca do *direito ao voto*, ao perguntarmos como ocorria quando as pessoas não votavam pela dificuldade de acesso, obtivemos a informação de que algumas pessoas não votam e *outras nunca votaram*, pois o ato de votar estaria ligado a pretensões que lhes seriam distantes; para eles a roça é a sua vida. Nesse sentido, a epígrafe que abre esta seção, escrito pela jornalista Eliane Brum sobre populações ribeirinhas que foram expatriadas de seu território para a construção da hidroelétrica Belo Monte, no Xingu, no Estado do Pará, vai ao encontro do que muitas pessoas entendem como casa e como domicílio porque, embora não seja eleitoral, é referência na medida em que “[...] a casa não é uma ‘estrutura’, apenas, mas algo mais extenso no qual é abarcado todo o seu entorno, as árvores, a roça, a mata, o rio. A casa é fora e dentro – é um amplo e um tudo” (Ribeirinhos do Xingu)<sup>22</sup>.

A roça se constitui, metaforicamente, a casa de fora, o lugar ocupado pelas subcidadanias negras. No sertão árido de Pernambuco, os sujeitos resistem e, nesse interdito entre, casa de dentro e casa de fora, abre-se um terceiro espaço para que haja mudanças. Enseja-se que sejam àquelas que desestabilizam as práticas normativas a partir do que não é capturado pela letra fria da lei: um domicílio coletivo, designado quilombo, pertencente a um rol de comunidades tradicionais.

## 5.2. Diálogo 2: as mulheres na vereança: por dentro do Direito Eleitoral, na casa do povo, pelo povo

[...] Foram muitos os que fizeram política contra mim porque no meu primeiro mandato, graças a Deus eu fiz um trabalho ao lado do povo, nunca saí de dentro da comunidade, sempre tentando responder e sempre [...] exerci o meu papel de representação do povo. (Vereadora Espedita).

Espedita Maria dos Santos, da comunidade Quilombola Sítio dos Baixos/PE, e Jacielma da Silva Santos, da comunidade Quilombola Umburana/PE, são duas mulheres negras, quilombolas, professoras e líderes comunitárias que se elegeram como vereadoras, representando o seu território que agrega outras comunidades quilombolas no sertão pernambucano, respectivamente, o território

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2016/07/18/casa-e-onde-nao-tem-fome-por-elianebrum/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Quilombos do Sertão Moxotó (Arcoverde/PE) e o território Águas do Velho Chico (Orocó/PE), que reúnem cinco comunidades quilombolas (Remanso, Vitorino, Caatinga, Umburana e Mata de São José). A Vereadora Espedita se encontra no segundo mandato, e a Vereadora Jacielma, no primeiro; para ambas o processo de inserção na política emerge de uma decisão coletiva dos territórios que elas representam, de modo a fortalecer, em âmbito local, um conjunto de reivindicações que dizem respeito à supressão das necessidades básicas da população em geral, mas que se agrava quando se refere às comunidades rurais e negras, os quilombos.

Em relação à questão do domicílio eleitoral, no que tange ao acesso à urna, no território de Sertão de Moxotó, os eleitores precisam se deslocar a um vilarejo próximo ou à cidade e, para tal mobilidade, existem apenas dois horários para o transporte; tais deslocamentos oscilam entre 4 e 14 km. Para as comunidades do território do Velho Chico as urnas são alocadas nas escolas que se tornaram realidade por demanda da própria comunidade que aumentou o número de votantes em virtude do regresso de pessoas que retornaram à comunidade como consequência das conquistas no território em torno da educação e da produção agrícola familiar.

Em relação à educação, conquistaram a garantia de Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Escolar Quilombola e para a agricultura as comunidades se inseriram em uma iniciativa chamada Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi implantado no Município de Orocó/PE, a fim de propiciar que a pequena produção excedente das roças seja dinamizada. Tal conquista é fruto de um esforço coletivo das associações que tiveram como consequência a possibilidade de conseguir escoar os alimentos para dois municípios vizinhos por meio de mutirões que envolvem pessoas de todas as gerações:

[...] mamão, macaxeira, abóbora, cebola, você não imagina, o povo todo feliz [...] que a gente via, as mulheres, as famílias carregando os caminhões com os produtos tirados da roça, é de arrepiar, eu emocionei de ver as coisas dando certo, a alegria das famílias poderem ter seu alimento, entendeu? (Vereadora Jacielma, 14/6/2021).

A presença das mulheres na política fortalece as lutas internas do grupo, ainda que elas atuem em *prol do povo*, demarcando, assim, o compromisso com as lutas específicas e gerais caracterizadas pelo viés da classe social, da raça e do gênero.

Um dos grandes problemas enfrentados pelas vereadoras foi o financiamento de suas campanhas que, geralmente, enfrentam o contraste em relação àqueles candidatos cujo poder político é repassado quase como se fosse parte de uma tradição familiar. O fator econômico faz um diferencial não apenas no alcance que a campanha poderia obter na distribuição de material impresso ou para o próprio deslocamento dos candidatos que não contavam com veículos mas também nas práticas de persuasão ao voto, estimulada por trocas de favores ou, melhor, de necessidades que passam a ser barganhadas: trabalho, moradia, alimentação e até auxílio-funerário, porque a realidade das comunidades quilombolas brasileiras é perpassada por estágios de miserabilidade extrema que atinge cerca de 75% do contingente quilombola<sup>23</sup>.

Os demais impeditivos dizem respeito aos processos históricos de rebaixamento das populações negras, consequências nefastas dos efeitos do racismo. As vereadoras durante a campanha sofrem violentos processos de inferiorização porque “[...] nós quilombolas, nós que somos filhos de agricultores da zona rural, nós negros, então as pessoas não olham para a gente como um perfil para ser votado, então a gente é considerado aquela pessoa que só pode ser empregado, que nasceu para ser dominado” (Vereadora Espedita, 20/6/2021).

Neste sentido, é importante que o conceito de domicílio eleitoral abranja a perspectiva de abarcar domicílios coletivos, porque essas identidades marcam e demarcam possibilidades de acesso ao direito político de votar e ser votado. A Vereadora Jacielma acentua a necessidade de que seja estendido um olhar às mulheres, às negras e quilombolas. No conjunto das intersecções a que estão submetidas, a possibilidade de acesso a direitos é dificultada, porque o corpo é um domicílio, um território, uma geografia que transcende às normativas eleitorais que fixam o domicílio tão somente como um lugar que, objetivamente, determina um escopo legal. Torna-se muito difícil acessar direitos políticos quando o ponto de partida é sair da condição *do não ser* para passar a de ser *sujeitos de direito*: “[...] muitas pessoas fazendo política contra, dizendo que eu não tinha nada, que não era para votar em mim, porque eu não tinha nada para oferecer, e que eu era pobre [...]” (Vereadora Espedita, 20/6/2021).

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.ufjf.br/ladem/2013/01/07/quilombolas-expoem-miseria-brasileira-75-vivem-em-situacao-de-extrema-pobreza/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

### 5.3. Diálogo 3: lideranças quilombolas e as territorialidades como matrizes de mudanças

[...] caberiam mais campanhas sobre o sistema político eleitoral brasileiro: o que é a democracia, teremos que desdobrar isso [...] a população negra não vive num Estado democrático a gente vive numa ditadura [...] e quem de fato ouve isso, ouve como uma crítica leve e isso não é uma crítica leve; é algo constitutivo desse país, a gente ainda está embasado, a gente tem as raízes, a estrutura, o esqueleto desse país está baseado na escravidão. (Isabela Cruz, C. Paiol de Telha, 19/6/2021).

Nesta última seção, reunimos lideranças comunitárias do chamado Vale do Ribeira, região que faz divisa entre os Estados de São Paulo e Paraná, por ter sido esta região um dos nossos campos de pesquisa, entre os anos de 2004 a 2009, com ações voltadas à educação escolar quilombola. E, dessa forma, frente às limitações de deslocamento em virtude da pandemia da Covid-19, já se tendo algumas familiarizações com os territórios, houve um favorecimento que resultou em uma interlocução mais incisiva.

Foram contatadas quatro lideranças: duas lideranças pertencem ao território de Paiol de Telha/PR, localizada em Guarapuava/PR, que se subdivide em quatro comunidades denominadas *núcleos* (Entre Rios, Guarapuava, Pinhão e Reserva do Iguaçu); uma liderança da comunidade Quilombola João Surá e outra do Quilombo Córrego do Franco, ambas localizadas em Adrianópolis/PR.

A interlocução teve como ponto de partida o questionamento acerca de quais seriam os elementos fundamentais para que o direito ao voto se efetive para as comunidades quilombolas. Frente a isso, muitos dos depoimentos convergiram; desde a questão mais tangível referenciada pelas localizações geográficas do território, o acesso às urnas e o alistamento eleitoral. A necessidade de um longo processo educativo que foi caracterizado como uma *educação política popular* foi ressaltada; esta educação não deve se restringir aos remanescentes de quilombos. Deve, sobretudo, reeducar a cultura política brasileira, fortemente arraigada a pensamentos e posturas que reproduzem as hierarquias sociorraciais vigentes de uma sociedade cuja escravidão é um dos pilares de fundação do Estado não democrático brasileiro (Isabela Cruz, 19/6/2021).

A quilombola Isabela Patricia Camargo Soares da Cunha (Núcleo Guarapuava) é Secretária da Associação Quilombola Paiol de Telha e Djankaw Matheus Marques

(Núcleo Entre Rios) é Coordenadora do Coletivo Artístico e Cultural Paiol das Artes e integrante do conselho fiscal da mesma associação da qual Isabela também participa.

No território de Paiol de Telha, o acesso às urnas já está consolidado no sentido de que alguns núcleos votam em locais próximos, e nos núcleos de difícil acesso as urnas vão até o local ou então os grupos são transportados por carros subsidiados por candidatos ao pleito, o que para Isabela Cruz já se constituem formas de indução ao voto como decorrência de limitações estruturais. O território de Paiol de Telha é cindido em núcleos como decorrência da luta secular desse grupo (HARTUNG, 2004; ITCG, 2008), que acabou sendo dividido. Porém, ainda assim, para os lugares possíveis onde os remanescentes se deslocaram, mantiveram-se unidos pelos fios da ancestralidade que, apesar das dificuldades, asseguram uma identidade coletiva.

Segundo avaliação de Djankaw, inexistente o acesso a algumas questões básicas como as relativas a documentações tais como título eleitoral, Cadastro de Pessoa Física (CPF), carteira de identidade, enfim documentos que, a princípio, os certificariam para o usufruto de direitos sociais e políticos. Por sua vez, Isabela Cruz faz uma extensa e rigorosa análise da forma como a relação território e política se desdobra em fases que partem, desde a concepção de política dos quilombolas até o formato ou a fase em que a política é instituída e institucionalizada em âmbito nacional.

A fase que diz respeito ao processo interno do território quilombola remete a pressupostos distintos, a saber:

1) O território, ainda que disperso por força dos processos violentos de expropriações a que foram submetidos ao longo da história, se vincula por força de *valores comunitários* e, assim sendo, tudo que for feito leva o nome da família. Isso para os mais velhos possui um grande peso, pois impacta, decisivamente, nas escolhas de apoios políticos e representatividade quilombola nos pleitos: qualquer opção individual carrega o nome do coletivo.

2) A concepção vigente de política é aquela que é sinônimo de *corrupção*. Assim sendo, uma comunidade tão estigmatizada, cujo capital cultural e econômico não corresponde ao perfil “[...] engravatado, de família nobre e coronelista” (Isabela, 18/6/2021), que representa os políticos tradicionais da região, retarda a inserção e o depósito de crença nesse ambiente político. Enfim, este visto como um espaço propício à pouca confiabilidade e um lugar de disputa desigual.

3) As aproximações por parte de candidatos aos núcleos da comunidade, ocorrem, sempre, movidas por interesses restritos aos períodos eleitorais. Em vista disso, o território/domicílio acaba compreendido como um espaço daqueles cujas vulnerabilidades são exploradas numa perspectiva de reprodução e manutenção das mesmas, porque o voto disputado corresponde, em igual proporção, aos interesses daqueles cujo sobrenome de família sempre está no cenário político, no seio do poder.

4) Por fim, a liderança Isabela (2021) nomeia como um processo de *educação política popular*, uma ação pedagógica a ser desenvolvida, permanentemente, pelo TSE, valendo-se de modo a esclarecer e municiar as populações – povo – por meio de compreensões essenciais sobre a forma de efetivação da política que respalda uma democracia representativa instrumentalizada pelo voto.

Sem dúvida alguma, as comunidades tradicionais negras fazem uma política efetiva de governo das suas dificuldades e expectativas por meio de um conjunto de alternativas que possibilitaram às mesmas a sobreviverem e resistirem até os dias de hoje. A comunidade Paiol de Telha é o primeiro e único território quilombola do Paraná que teve parte de sua terra titulada<sup>24</sup> e, assim sendo, a *educação popular* talvez implique um conjunto de informações que devem ser encontradas para, futuramente, as normas que regem o processo eleitoral serem mais aderentes à diversidade populacional brasileira.

Por fim, as duas outras lideranças quilombolas que contatamos foram Carla Fernanda Galvão Pereira, Tesoureira da Associação dos Remanescentes de Quilombo João Surá, e Nilton Morato dos Santos, Conselheiro fiscal da Associação do Quilombo Córrego do Franco. Ambas as lideranças relataram o processo político que trouxe as urnas de volta às suas comunidades. Houve uma grande mobilização para que as mesmas retornassem ao local visto que estas haviam sido removidas quando as eleições se tornaram informatizadas e, em um dos casos, também pela ausência de local adequado para acomodação. Essa movimentação implicou uma mobilização conjunta das duas comunidades que enviaram um abaixo-assinado e ofícios ao juiz que atende o Município de Adrianópolis/PR. Conforme apontamos no Diálogo 1 (item 5.1), para o Coordenador da Conaq, Antônio Mendes, as escolas já são realidade em algumas comunidades quilombolas, ainda que muitos direitos não

<sup>24</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/por-que-a-titulacao-do-quilombo-invernada-paiol-de-telha-e-tao-emblematica/23074>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

sejam alcançados pela simples possibilidade de comparecer ao pleito, porque o *votar* e o *ser votado* não podem ser compreendidos isolados do feixe de relações de poder, abissais, assimétricas e que atuam sobre a dinâmica do território.

Para Nilton Moreto (23/6/2021), que foi candidato a vereador, a comunidade Quilombo Córrego do Franco ainda perde parte de seus 128 votos em virtude de que a transferência do título eleitoral é inacessível, à medida que a comarca eleitoral se localiza no Município de Bocaiúva do Sul/PR, a 250 km de um território de difícil circulação pela topografia do terreno, o que torna a atualização do domicílio eleitoral financeiramente impossível. Realizar uma viagem até o local despende em torno de 950 reais para o pagamento do táxi, visto que não há transporte público que conduza os eleitores até Bocaiúva do Sul.

Frente a isso, os quilombolas do Córrego do Franco são votantes no Município de Barra do Turvo, um pequeno município paulista que se torna mais perto para irem fazer o título eleitoral e estabelecerem vínculo eleitoral. Como proposta, as lideranças apontam a necessidade de que a Junta Eleitoral vá até o território quilombola e promova tais regularizações, algo que poderia ser instrumentalizado, por exemplo, via mutirão da Justiça Eleitoral em parceria com demais órgãos públicos.

Na sequência das perdas de votos do Quilombo Córrego do Franco para a cidade paulista de Bocaiúva do Sul, outra parte da dispersão eleitoral se dá em virtude da exigência de comprovação documental do domicílio para fins de transferência do título eleitoral. Neste caso, o Senhor Nilton refere-se à confirmação por intermédio da conta de energia elétrica, sendo que muitas residências da região ainda não possuem acesso a esse serviço. Se não há, ao menos energia elétrica ostensiva na comunidade quilombola de Córrego do Franco, indubitavelmente os outros meios de comprovação documental de domicílio eleitoral previstos no artigo 65 da Resolução-TSE nº 21.538/2003 (contas de água ou telefone, nota fiscal ou envelopes de correspondência, cheque bancário e outros dessa espécie) encontram-se igualmente inacessíveis aos moradores dessa localidade. Tal exemplo se torna revelador à medida que passamos a desconsiderar o descompasso entre um regime de comprovação documental que pretende garantir a lisura de um processo eleitoral por meio de uma concepção abstrata de domicílio em que, aparentemente, as condições estruturais estão disponíveis a todos, a partir da pré-condição estabelecida como uma regra que não possibilita espaço para exceção.

Essa perspectiva, em verdade, é uma reificação daquilo que Giorgio Agamben (2004) teoriza acerca do conceito de *Estado de exceção*; o autor assevera que a *exceção* se mostra como *regra* em sociedades modernas, sendo usada como ferramentas políticas, não exatamente jurídicas, mas, todavia, com o poder de exercer um poder de governo sobre corpos, sobre vidas.

Esse poder político que regula as vidas das pessoas é denunciado pelo Senhor Nilton, ao descrever o que ele chama de *perseguição política*, relatando a forma como são operadas as tentativas de desarticulação das lutas por meio de impeditivos de direitos fundamentais que só são garantidos por intervenção do Ministério Público Federal.

Mas o prefeito que acaba ganhando nunca dá atenção à comunidade, praticamente todas as ações que a gente teve, de obras e benefícios que teve na comunidade foi em parceria com Ministério Público, em ação direta do Ministério Público dentro dessa luta e, a gente que foi candidato, o prefeito que ganhou parece que a gente se torna inimigo público número um. (Senhor Nilton, 23/6/2021).

O alvo são aqueles encarregados de organizar a luta – as lideranças – que, geralmente, o fazem a partir de um pressuposto comum de quem vive em comunidade: produzir uma dialogicidade que é muito peculiar, visto que se realiza não só entre as pessoas mas também a partir de uma memória ancestral. Esta revitaliza os sentidos para permanecer em um território que, ainda que não garanta a totalidade do sustento material, produz outras formas de estar no mundo que são catalisadoras de projetos que, até então, resistem sem esmorecer:

A gente que é liderança, que se destaca nas reuniões e outras participações tem uma grande dificuldade que até os políticos interferem, como diz, nessa questão, até para você conseguir emprego, não consegue trabalho em lugar nenhum, nem para carpir quintal se depender deles, eles tentam que você saia do território de qualquer jeito para não dar trabalho para eles [...] essa é uma das questões que mais pesa e acaba [...] você sem trabalho, sem os seus negócios, acaba tendo sair da comunidade e para eles isso é benéfico. Isso para as lideranças é um prejuízo lascado, por isso a dificuldade em eleger novas lideranças. (Senhor Nilton, 23/6/2021).

Tal exercício arbitrário da estrutura econômica e social para fins de influência no campo da representatividade política lembra a lógica do coronelismo, termo criado pelo jurista Victor Nunes Leal na obra *Coronelismo, Enxada e Voto* (1948) para designar as reminiscências políticas no interior do Brasil dos legatários da extinta

Guarda Nacional (1831-1922) sobre os territórios rurais por eles “chefiados”<sup>25</sup>. Em sua origem, o coronelismo pode ser compreendido como

[...] um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso fundamental resulta as características secundárias do sistema “coronelista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.” (LEAL, 2012, página 22).

Portanto, quando os relatos da atualidade evidenciam tal nível de ingerência sobre a livre disposição da vida política dentro das comunidades quilombolas, podemos inferir que, em certa medida, a estrutura do coronelismo ainda possui ramificações. Para além disso, a agência do medo que imobiliza a construção de novas lideranças é algo problemático porque é preciso, sempre, de uma renovação dos lugares em que a luta se torna mais densa. Principalmente quando se estabelece, a excepcionalidade, obstante o canal por onde, em última instância, demandam seus direitos. Logo, de acordo com Santos (2010, página 44), quando a “[...] erosão dos direitos civis e políticos ocorre abaixo do radar da Constituição, isto é, sem a suspensão desses direitos, como acontece quando é declarado o Estado de emergência” (SANTOS, 2010, página 44).

Enfim, Senhor Nilton Moreto (21/6/2018) repete algumas das dificuldades já elencadas pelas vereadoras Benedita e Jacielma no que diz respeito à falta de recursos para a campanha e, em seu caso, acrescenta a baixa valorização dos partidos políticos, e até mesmo a ojeriza em relação às suas candidaturas e ao abuso de poder daqueles que já são candidatos pela tradição familiar. Este último elemento veicula-se, reiteradamente, pelo dado da condição de propriedade exclusiva de direitos na correlação com a propriedade dos bens materiais (terra e capital), mecanismo que estrutura essa sociedade estratificada pelos demarcadores de *raça*, *classe*, *gênero*, *geração*, enfim, descritores da diferença que classificam e segregam.

Seria possível o verdadeiro direito político frente a esse cenário? Denúncias são tão contundentes e decorrentes do ser, estar, viver e lutar a partir de um território-domicílio cuja história é marcada pela constante busca de uma liberdade

<sup>25</sup> Disponível em: [https://www.politize.com.br/coronelismo-entenda-o-conceito/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjw\\_dWGBhDAARIsAMcYuJzaisulF2yPIXsGgnFU-HyDEZtA2WNTjkF8rYywbQ64CC-BgAcxMx4aAmrpEALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/coronelismo-entenda-o-conceito/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjw_dWGBhDAARIsAMcYuJzaisulF2yPIXsGgnFU-HyDEZtA2WNTjkF8rYywbQ64CC-BgAcxMx4aAmrpEALw_wcB). Acesso em: 24 jun. 2021.

que se vê, ainda, ameaçada pela persistência de um capital econômico que “[...] se torna cada dia mais concentrado e é transmitido ‘pelo sangue’ - a marca mais perfeita do privilégio injusto -, como ele o foi desde os tempos imemoriais” (SOUZA, 2017, página 95). Contra privilégios injustos, a resistência desmedida! Assim se constituem, senão como sujeitos de legítimos direitos, os sujeitos legitimados pela força com que reivindicam a sua história, o seu lugar que é o *domicílio de si*: comunidades quilombolas, comunidades e povos tradicionais brasileiros.

## 6. Éthos jurisdicional eleitoral

Os achados evidenciados nas seções anteriores nos levaram a refletir sobre as possíveis causalidades relativas a esse cenário de afastamento entre as esferas jurídica, jurisdicional eleitoral e as demandas dos povos e comunidades tradicionais. Tal distanciamento assume sinais de alerta especialmente no que diz respeito ao tema do domicílio eleitoral, pois o território constitui elemento fundante na matriz identitária desses grupos étnicos e sociais em contornos materiais que, ordinariamente, não se limitam nem se encaixam na concepção liberal de propriedade consolidada pela tradição do *contrato social* como *lei natural*. Noções presentes nas formulações de Thomas Hobbes e John Locke (BUTTLER, 2020).

Consoante o que foi apresentado anteriormente, até mesmo a CF/1988, considerada emancipatória da cidadania, não dedicou maiores garantias aos povos e comunidades tradicionais. Por exemplo, o direito ao reconhecimento da propriedade das comunidades quilombolas foi regulado por um único dispositivo, inserido meramente no ADCT (ver item 3.1). Essa opção política evidencia a *ordem de grandezas* (BOLTANSKI, 2016) dedicada a esse grupo étnico pelo legislador constitucional, mostrando como essa e as demais minorias sociais costumam ser despojadas no jogo de disputas que constituem os acordos e consensos políticos dos quais as normas jurídicas se originam. Esse horizonte normativo encontra-se muito afastado da prática diária dos povos e comunidades tradicionais brasileiras.

Esses grupos, apesar da habitação coletiva e efetiva das terras por eles cultivadas no decorrer dos séculos, majoritariamente não são guarnecidos de arcabouço jurídico que lhes assegure a propriedade formal desses territórios na celeridade desejada. Isso se justifica pela visão de propriedade presente no Direito Civil Brasileiro, a qual atende a uma concepção individualista, própria de um “direito natural e inato” retida na perspectiva de Thomas Hobbes, tal como fora citado por Butler no prefácio

da obra *Autodefesa: uma filosofia da violência* de Dorlin (2021). E tal retícula de “direito inato” também vigora na propriedade de corpos sociais, e mesmo biológicos, daqueles *outros* considerados legalmente como não proprietários e, assim sendo, instaura-se um hiato entre tais grupos e os campos jurídico e jurisdicional. Segundo Thomas Hobbes e John Locke, por exemplo, a autodefesa se associa ao direito de propriedade, “sendo o corpo igualmente concedido como propriedade legítima de uma pessoa jurídica” (DORLIN, 2020, página 5).

Nesse sentido, apesar dos avanços democráticos oriundos da CF/1988, responsável por também oxigenar os quadros de pessoal nas carreiras da magistratura e do Ministério Público (ENGELMANN, 2005), vivemos sob a égide de um arcabouço jurídico no âmbito eleitoral cujas bases epistemológicas encontram-se em rota de tensão com as pluralidades de existência dos povos e comunidades tradicionais brasileiras. Tais normas refletem, dentre outros elementos, em geral:

1) Os momentos históricos de tensionamentos do conteúdo formal e procedimental da democracia (vide o emblemático ano de 1965, quando foi produzido o atual CE/1965).

2) O interesse de grupos específicos com maior ascendência no espaço político e acesso facilitado ao legislativo e aos sistemas de justiça, vide, respectivamente, os PLs de reforma eleitoral e as jurisprudências que reivindicam os direitos políticos.

3) O ideal do *homem médio* construído sob um padrão de homogeneidade em descompasso com as pluralidades do cotidiano social, étnico, racial e cultural brasileiro.

4) A ausência de reflexão sobre a “[...] democracia como sentido de uma forma de sociedade” (WARAT, 1997, página 99), o que obstaculiza a possibilidade de percebê-la como “[...] o conteúdo de uma determinada ordem social e econômica que se propaga com o melhor e com o mais justo” (WARAT, 1997, página 100).

Um exemplo dessa relação assíncrona entre fato e norma encontra-se apontado no Relatório Final do Eixo Temático 1 da SNE. O documento destaca que, no dia a

dia de funcionamento da Justiça Eleitoral<sup>26</sup>, as instâncias inferiores – TREs, juízes eleitorais e juntas eleitorais – emitem decisões em desacordo com o conceito elástico de domicílio eleitoral adotado pelo TSE, pois

[...] muitos cidadãos ainda são impedidos de transferir seu domicílio eleitoral para localidades em que tenham os mencionados vínculos, não sendo raros, inclusive, os casos em que os próprios cidadãos, ao solicitar o alistamento ou a transferência com base nas hipóteses já admitidas na jurisprudência, mas que extrapolam o disposto no CE, passam a ser processados por suposta fraude (BRASIL, 2019, página 9).

Possivelmente, essa ambivalência de posicionamentos jurisprudenciais entre TSE e instâncias inferiores da Justiça Eleitoral possui raiz no elemento que *a priori* deveria proporcionar maior fluidez e oxigenação ao funcionamento da Justiça Eleitoral: o caráter transitório das atividades desenvolvidas pelos membros desse ramo do Poder Judiciário<sup>27</sup>. A teor dos artigos 119 a 121 da CF/1988, os quais explicitam o funcionamento da Justiça Eleitoral, os juízes eleitorais, que são oriundos de distintas instituições (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Advocacia), prestam serviço provisório no exercício da atividade jurisdicional eleitoral. Dito de outro modo, diferentemente das magistraturas estadual, federal e do trabalho, não há uma carreira da magistratura eleitoral, pois seus membros são recrutados entre outras instituições com vistas ao exercício provisório da atividade jurisdicional e, nesse estado de transitoriedade o *habitus*<sup>28</sup> de origem, dificilmente se reconfigura de modo a incorporar a multiplicidade de nuances que uma eleição depreende. Não está *dado* sem questionamento o direito de votar e ser votado sem que se analise, a exemplo do que as falas das lideranças e vereanças quilombolas trouxeram, o *perfil* do candidato e as condições sócio-históricas e sociais em um país cujo esqueleto é a escravização de corpos negros e indígenas (*Quilombola de Paiol de Telha*, Isabela Cruz, 2021).

<sup>26</sup> Conforme prevê o artigo 118 da Constituição Federal, a Justiça Eleitoral estrutura-se da seguinte forma: Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais; Juízes Eleitorais; e Juntas Eleitorais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>27</sup> Artigo 121, parágrafo 2º, da CF/1988): “Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>28</sup> “[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, *funciona a cada momento como uma matriz de percepções*, de apreciações e de ações - e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas [...]” (BOURDIEU, 1983, página 65)

A partir da perspectiva de Oliveira (2018, página 317), que, ao examinar os “interesses, comportamentos e *habitus* de classe” dos membros do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), concluiu pela existência de uma “prosopografia familiar conservadora e corporativista”, poderíamos imaginar que a pluralidade de vínculos institucionais e o caráter transitório da atuação dos operadores jurídicos das 1ª e 2ª instâncias da Justiça Eleitoral impediriam que esse ambiente fosse acometido por um engessamento no âmbito do exercício da atividade jurisdicional.

Contudo, ao mesmo tempo em que a origem diversa dos julgadores possui o condão de agregar distintas concepções institucionais e tornar heterogêneo o quadro jurisprudencial eleitoral, a seu turno, a ausência de um vínculo permanente desses operadores jurídicos com a Justiça Eleitoral obstaculiza a sedimentação de um *éthos* jurisdicional próprio deste braço do Poder Judiciário, responsável por potencializar direta e indiretamente as formas de cidadania ativa e passiva.

Segundo Baptista (2012, página 19), a concepção do *éthos*, “[...] ao nível do discurso [...] manifesta-se através das escolhas feitas pelo orador [...]”, portanto esta dimensão aciona a perspectiva aristotélica, que concebe o *éthos* “[...] como o caráter moral que o orador deve apresentar no próprio discurso” (HABIB, 2008, página 21), ou seja, “[...] a imagem de confiabilidade que o orador inspira por meio do discurso, a confiança que ele transmite aos ouvintes” (SILVA, 2010, página 61).

Já na perspectiva estruturalista de Pierre Bourdieu, “[...] o *éthos* é o conjunto de princípios interiorizados que guiam a conduta do indivíduo de forma inconsciente e que permite a adesão aos valores partilhados por determinado grupo social” (BAPTISTA, 2012, p.19). Assim, Bourdieu (1998, página 49) caracteriza o *éthos* ou a ética da classe como a “[...] lógica do processo de interiorização ao final do qual as oportunidades objetivas e subjetivas se encontram transformadas em esperanças ou desesperanças subjetivas [...] é a atitude com relação ao futuro [...]”.

Em leitura conjunta com tais empreendimentos teóricos, aqui propomos a noção de *éthos* jurisdicional eleitoral a partir da dimensão referida por Merton (2013), portanto como o conjunto de valores e costumes assentidos, familiarizados e reproduzidos pelos membros de determinada instituição ou comunidade, no caso, a Justiça Eleitoral. Em outras palavras: a despeito das resoluções e decisões emitidas pelo seu órgão de cúpula (o TSE), a falta de um *éthos* jurisdicional eleitoral nas instâncias inferiores da Justiça Eleitoral contribui para o afastamento entre a

percepção ampliada de domicílio eleitoral adotada no TSE e aquela meramente formal e restrita ao CE/1965 utilizada nas decisões de 1ª e 2ª instâncias, entre outras incompatibilidades e assincronias hermenêuticas no que diz respeito à aplicação da legislação eleitoral.

Isso porque, em face da ausência de compartilhamento desse elemento de classe profissional (o *éthos* jurisdicional), os membros das esferas inferiores do Judiciário Eleitoral não comungam do mesmo conjunto de valores e costumes sedimentados na prática jurisdicional do TSE. Entendemos que essa falta se origina da pluralidade dos vínculos institucionais daqueles operadores jurídicos – os juízos das instâncias inferiores –, impedindo a formação de um *corpus* ético-hermenêutico mais aproximado dos movimentos de vanguarda protagonizados pelo TSE, no sentido de aproximar os cidadãos do uso e fruição da plenitude de seus direitos políticos.

Esse hiato de percepções e dimensões, para além da inflexão imposta pelo *éthos* jurisdicional, também movimentava a abrupta separação entre *atos* e *direito* que se disseminou nos cursos e faculdades de Direito no Brasil. Ao dialogar com Silva (2006, página 36), percebemos, no perfil e na composição dos currículos dos cursos jurídicos do país, uma hegemonia do racionalismo que separa *atos* e *direitos*, ou seja, se configura em um fenômeno que o jurista denomina de “[...] anacronismo do ensino universitário do Direito [...]”. Tal segmentação vem corroborar o adágio de que “[...] a universidade funciona como um dos pilares do paradigma racionalista”, o qual tenta compreender a ciência jurídica sob as mesmas premissas dos teoremas geométricos (SILVA, 2006).

Entendemos que, na dimensão dos direitos políticos, especialmente no que se relaciona aos povos e comunidades tradicionais, não se pode conceber uma noção de domicílio eleitoral que exclui aqueles que não têm residência fixa, aqueles que não possuem acesso a serviço postal, aqueles que moram nos rincões do Brasil em que o *Estado não chega*, e tantas outras situações similares vivenciadas cotidianamente por aqueles desabrigados da cidadania liberal.

Nesse sentido, é preciso incorporar que *atos* e *direitos* se complementam e se retroalimentam rotineiramente, o que insta o ensino jurídico brasileiro fundado na tradição do *civil law*<sup>29</sup> a uma quebra de paradigma metodológico, que venha

---

<sup>29</sup> “Enquanto o *common law* é um sistema baseado em decisões proferidas pelos Tribunais, o *civil law* é um sistema onde a codificação do Direito e a interpretação da lei orientam a atuação do operador do Direito.” (BEVILACQUA, 2021).

posicionar a importância do estudo da norma abstrata (o *direito*) em pé de igualdade com o caso concreto (os  *fatos*), pois “[...] o conhecimento consiste em *fazer*. Não em apenas ouvir o que outros fazem.” (SILVA, 2006, página 51)

Portanto, no que tange à aplicação da legislação eleitoral, frente às pluralidades das realidades das minorias raciais, étnicas e sociais existentes no Brasil, entendemos que a atuação jurisdicional demanda do julgador um exercício hermenêutico que promova uma busca pelo “[...] significado fundamentalmente original do escrito que se ocupa” (GADAMER, 2006, página 57), de tal forma que não se utilize a norma para obliterar fatos e, tampouco, impedir que arranjos sociais que não se enquadram na logística do *homem médio* do CE/1965 exerçam o seu direito de votar e/ou ser votado.

Essa percepção aciona a necessidade de que a atuação jurisdicional aglutine também a retícula do dever ético do profissional jurídico, nos termos propostos por Economides (1999), autor que, ao trazer para centro do debate a formação e a atuação dos operadores do Direito, vislumbra na chamada 4ª onda renovatória do acesso à justiça,<sup>30</sup> o caminho para a *virada da chave* no acesso ao Poder Judiciário.

Assim, projetamos na mobilização dos operadores jurídicos da Justiça Eleitoral a partir de um senso ético e hermenêutico que reconheça a isonomia da importância entre *fatos* e *direito*, bem como as insuficiências deste diante dos casos concretos, uma potencialidade para a superação das antinomias e incompatibilidades que pululam frente à ausência do *éthos* jurisdicional eleitoral entre os membros das instâncias inferiores desse braço do Poder Judiciário. À vista disso, para além da emissão de resolução e outras normativas de caráter obrigatório e vinculante que estendam a noção de domicílio eleitoral à pluralidade de realidades dos povos e comunidades tradicionais, também nos parece urgente que o TSE invista em formações com foco no letramento étnico, social e racial dos membros das instâncias de 1º e 2º graus da Justiça Eleitoral.

---

<sup>30</sup> De modo sucinto, as ondas renovatórias do acesso à justiça dividem-se em: primeira, focada na discussão sobre a necessidade assistência judiciária em razão da vulnerabilidade socioeconômica; segunda, relativa à promoção de interesses difusos e tutela coletiva; terceira, em busca da efetivação dos direitos sociais através da tutela jurisdicional; quarta, com foco no profissional jurídico (ECONOMIDES, 1999).

## 7. Conclusão

Ao concluirmos este artigo, observamos que, ao longo dele, deixamos muitas questões em aberto. Mais do que questões, são desafios que se instauram para o TSE a partir de diferentes etapas em que nos debruçamos a estudar, rever e dialogar sobre a temática do Eixo 1, na especificidade do Domicílio Eleitoral. Responder essas questões talvez não apenas exigisse um tempo maior para refleti-las como também exigiria algumas mudanças indo ao encontro do que a SNE coloca como horizonte.

Nos preocupamos, para além de revisar o documento da Fase 1, em criar percursos metodológicos que permitissem, em alguma medida, aproximar os resultados teóricos encontrados à dinâmica da vida social por meio da escuta de uma pequena amostra do diverso contingente populacional brasileiro, neste momento representado por remanescentes de quilombos. Na pauta histórica de luta deste grupamento, o direito ao voto é intrinsecamente atrelado a outros tantos direitos, em especial a uma vida digna, feliz e peculiar, a partir do modo como secularmente se constituem sujeitos coletivos, frente a uma concepção de território cuja terra, se tiver partilha, é no sentido da comunidade e coletividade, não do privado e individualista.

Não foi por escolha e nem ao acaso que grande parte das lideranças quilombolas que se propuseram a dialogar conosco são mulheres. Esse é um dado que se soma ao direito do voto que, em princípio, deve garantir o direito à cidadania e democracia, binômio representativo dos caminhos que levam à supressão das violências impostas por uma sociedade cujos corpos, principalmente femininos e negros, são classificados, muitas vezes, em linhas tênues entre o viver e o morrer de forma física ou simbólica.

A dimensão de analisarmos o domicílio eleitoral, a partir da *instituição*, e como as pessoas se automeiam, a partir do *povo*, não apenas se expande conceitualmente como permite averiguar qual *éthos* está incorporado em sistemas de justiça que, em certa medida, é a representatividade dos sistemas de valores tão distantes, que desenham linhas abissais entre o *fato* e a *norma* pela incapacidade de legislar e julgar não apenas *para* e *sobre* o outro, mas sim *com* o outro. Esse *estar com* é desaprender e reaprender outros sentidos de direito, portanto outros sentidos justiça.

Modelos de democracia e cidadania são construções sociopolíticas que não são exclusividade de um Direito moderno que se funda numa matriz epistêmica que desconsidera que, a partir de determinados lugares/domicílios, emergem concepções embrionárias de mundo que podem reconfigurar decisões não apenas para a pessoa, mas para coletividades que habitam originariamente esta parte do globo e que reinvidicam “[...] um tipo de cidadania global. Nós somos os povos da floresta, exercemos uma florestania. Onde tiver floresta no planeta, somos nós. A gente expande o nosso mundo”<sup>31</sup> (KRENAK, 2021, s/n).

A ampliação do conceito de domicílio expande o conceito de morar e viver que não se restringe a um *endereço*, mas que, de alguma forma, movimenta sistemas normativos para que, na sua concepção e julgamento, os critérios de fazê-lo sejam múltiplos tais quais a multiplicidade de existências que aguardam sem o sentido da espera, mas da luta política, formas de governo que possam oportunizar a todos, por meio do direito do voto e de ser votado, *cidadanias ou florestanias*.

Entre leis, documentos e pessoas, encontramos – nos povos e nas comunidades tradicionais, em especial as comunidades quilombolas – a subtração de suas cidadanias e subcidadanias, o que corresponde à subtração de seus direitos. No entanto, conforme apontamos acima, não daremos respostas às questões dispersas ao longo do texto, porque, ao mesmo tempo em que encontramos a ausência de acesso à justiça a partir das falas da vereadora eleita Jocielma (14/6/2021), encontramos a assertiva de que as comunidades do território do Velho Chico *não irão parar mais!* Não param mais porque continuarão na luta e, mesmo quando não são eleitos, se sentem fazendo parte e, por isso, correlatas às *ausências* se apresentam as femininas *emergências*. Aguardemos os melhores resultados destes apontamentos!

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/humanidade-vive-div%C3%B3rcio-da-vida-na-terra-diz-ailton-krenak/a-57015686>. Acesso em: 19 jun. 2021.

ALVIM, Frederico Franco. O direito eleitoral como elo entre a democracia e a representação política. **Revista eletrônica da EJE**, Brasília, ano 4, n. 4, p. 27-31, jun./jul. 2014.

BAPTISTA, Maria Margarida Mascarenhas. **Habitus e ethos**: tempo e espaço em exames de Português. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. S/L, 2012. 79 f.

BEVILACQUA, Helga. **Civil law e common law**: a diferença entre os sistemas jurídicos. Disponível em: <<https://blog.sajadv.com.br/civil-law-e-common-law-a-diferenca-entre-os-sistemas-juridicos/>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

BOLTANSKI, Luc. Sociologia crítica ou sociologia da crítica. *In*: VANDENBERGHE, F.; VÉRAN, J. **Além do habitus**: teoria social pós-bourdiesiana. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2016. p. 129-154.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 65.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora. *In*: BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. (NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (orgs). Petrópolis- (RJ): Editora Vozes, 1998. pp. 39-64.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O Brasil em construção**: 30 anos da Constituição Cidadã. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 out. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/atividades-antteriores/exposicoes-2018/o-brasil-em-construcao-30-anos-da-constituicao-cidada>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. BRASIL. **Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003b**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos

de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>.  
Acesso em: 19 abr. 2021.

\_\_\_\_\_BRASIL. **Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Decisões de Jurisprudência. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Legislação. **Grupo de trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais\_\_\_\_\_.** **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. (SNE).** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sne>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Parceria entre TSE e instituições abre nova etapa de projeto para a sistematização das normas eleitorais. **Comunicação**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Abril/parceria-entre-tse-e-instituicoes-abre-nova-etapa-de-projeto-para-a-sistematizacao-das-normas-eleitorais>. Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003a.** Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Brasília: Sala de Sessões, 2003. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2003/RES215382003.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

\_\_\_\_BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n.º 115, de 13 de fevereiro de 2019a**. Institui grupo de trabalho incumbido de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-609-de-21-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

\_\_\_\_BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático I: direitos políticos e correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019b. 223 p. (Coleção SNE, 2). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/biblioteca-digital>. Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019c. 164 p. (Coleção SNE, 8). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/biblioteca-digital>. Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n.º 609, de 20 de agosto de 2020**. Institui grupo de trabalho GT SNE Fase II incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos relatórios finais elaborados pelo GT-SNE. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-609-de-21-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRUM, Eliane. **El País Brasil**. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2016/07/18/casa-e-onde-nao-tem-fome-por-eliane-brum/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BUTTLER, Judith. Prefácio. *In*: **Autodefesa**: uma filosofia da violência. Tradução. Jamille Pinheiro Dias, Raquel Camargo. OnlineSão Paulo: Editora Ubu, 2020.

CORONELISMO: entenda o conceito. **Politize!**, 27 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/coronelismo-entenda-o-conceito/>?. Acesso em: 28 jul. 2021.

CURITIBA (PR). Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DORLIN, Elsa. **Autodefesa**: uma filosofia da violência. Tradução. Jamille Pinheiro Dias, Raquel Camargo. *Online* São Paulo: Editora Ubu, 2021.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce (org.), [et al]. (orgs). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

ENGELMANN, Fabiano. Ensino jurídico e legitimação de definições do direito: elementos para uma sociologia da expansão da pós-graduação em direito no Rio Grande do Sul. **Campos**: revista de Aantropologia, [S.l.]Curitiba, v. 6, p. 139-161, dez. 2005. ISSN 2317-6830. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/4510>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução. Renato Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quadro geral por estados e regiões 05.02.2021**: quadro geral de comunidades remanescentes de Quilombos. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-05-02-2021.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GADAMER, Hans Georg. Esboços dos fundamentos de uma hermenêutica. *In*: **O problema da consciência histórica**. Organizador: Pierre Fruchon; Tradução: Paulo Duque Estrada. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

HABIB, Paulo Paulinelli. **O ethos na argumentação**: análise discursiva de uma carta-protesto de Sobral Pinto ao Presidente Costa e Silva. 2008. Dissertação (Mestrado em Estudos Lingüísticos) – Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, 183 f.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios a multiterritorialidade. *In*: HEIDRICH, A.; COSTA, B.; PIRES, C.; UEDA, V. (org.). **A emergência da multiterritorialidade**: a ressignificação da relação do humano com o espaço. Canoas/Porto Alegre: ULBRA; Porto Alegre: UFRGS, 2008.

HARTUNG, Miriam Furtado. **O sangue e o espírito dos antepassados:** escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha-PR. Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE CARTOGRAFIA E GEOGRAFIA (ITCG). **Terra e cidadania.** Curitiba: ITCG, 2008.

MERTON, Robert. 2013[1973]. A ciência e a estrutura social democrática. *In:* **Ensaio de sociologia da ciência.** São Paulo: Editora 34, 2013. p. 181-198.

MOREIRA, Rodrigo. Domicílio eleitoral. **Revista eletrônica da EJE,** Brasília, ano 3, n. 5, p. 11-14, ago./set. 2013.

NUNES, Georgina Helena Lima. Educação Quilombola. *In:* BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais.** Brasília: SECAD, 2006. p. 141-163.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Genealogias políticas do Judiciário. **Revista NEP:** núcleo de estudos paranaenses, v. 4, n. 1, 2018, pp. 317-330. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/nep/issue/view/2559/showToc>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

POR QUE a titulação do quilombo invernada paiol de telha é tão emblemática? **Terra de Direitos,** 13 maio 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/por-que-a-titulacao-do-quilombo-invernada-paiol-de-telha-e-tao-emblematica/23074>. Acesso em: 28 jul. 2021.

QUILOMBOLAS expõem miséria brasileira: 75% vivem em situação de extrema pobreza. Laboratório de demografia e estudos populacionais. 7 jan. 2013. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2013/01/07/quilombolas-expoem-miseria-brasileira-75-vivem-em-situacao-de-extrema-pobreza/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. SANTOS, Boaventura de Souza. **O fim do império cognitivo:** a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Authentica, 2019.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. *In*: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2005, v. 1, p. 77101.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. Os juristas e o poder. *In*: **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Jeanny Meiry Sombra. **O ethos do professor como agente de mudanças de situações de conflito em sala de aula**. 2010. Dissertação (Mestrado em Letras) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010, 229 f.

SILVA, Jean P. **Manual de introdução ao direito**. Paraíba: Cabedelo, 2014.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TUMELERO, Silvana Marta; OLIVEIRA, Robson de. Direito ao território, à moradia, à acolhida e ao pertencimento sob a perspectiva do direito à cidade. **CRESS-PR, em movimento.**, Curitiba, v. 5, vev. 2021, p. 1-42, mar. 2021.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III. O direito não estudado pela teoria jurídica moderna**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997. (Introdução Geral ao Direito, v. 2).

## DIREITOS POLÍTICOS DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: REVISÃO DE NORMAS ELEITORAIS PARA ENFRENTAR PROCESSOS DE EXCLUSÃO

**Resumo:** ao organizar os processos eleitorais, o papel da Justiça Eleitoral adentra o âmbito da ação pública, contando com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como relevante ator entre os condutores das interações da democracia representativa brasileira. Se o delineamento da democracia é estabelecido pelo método de escolha de governantes, nada impede que o conteúdo da democracia, no seu sentido mais abrangente, possa reconhecer dimensões materiais, culturais e políticas. Para encontrar efeitos na sociedade, essas dimensões, em suas complexidades, precisam ser tomadas em conta por instrumentos da ação pública. As relações entre sociedade e Estado contam com esses importantes atores e instrumentos que mediam e colaboram para viabilizar que o processo de escolha de governantes possa ser, em maior ou menor grau, inclusivo e justo. Neste artigo, aproximamos os sentidos de ação pública, democracia e cidadania para refletir e propor revisões sobre a Sistematização de Normas Eleitorais (SNE), visando promover a inclusão de populações alijadas de seus direitos políticos. Por meio da articulação de grupos de trabalho com pesquisadores e profissionais convidados pelo Laboratório de Pesquisa sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D) e pelo Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN), ambos vinculados à Universidade de Brasília (UnB), foi possível diagnosticar problemas e apresentar recomendações referentes à garantia de direitos políticos para pessoas em situação de privação de liberdade, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, pessoas em situação de rua e observar ainda propósitos concernentes ao acesso às seções eleitorais, à privacidade de dados e ao respeito à diversidade sexual e de gênero. A pesquisa-ação, de caráter exploratório, aponta para caminhos inovadores e dialógicos efetivos para colaborar com a necessária consolidação democrática em nosso país.

**Palavras-chave:** direitos políticos; vulnerabilidade; instrumentos de ação pública; reconhecimento; inclusão.

## Coautores



**Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D/UnB)** [www.desenvolvimentodemocratico.org/](http://www.desenvolvimentodemocratico.org/)

**Doriana Daroit**, doutora em Administração (UFRGS), professora do Departamento de Administração e do PPG em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/Ceam) da Universidade de Brasília (UnB).

**Regina Claudia Laisner**, doutora em Ciência Política (USP), professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Unesp).

**Raquel Maria da Costa Silveira**, doutora em Ciências Sociais (UFRN), professora do GPP/UFRN e do PPG em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

**Tomás Klink**, graduado em Direito (UniCEUB) e mestrando em Direito e Tecnologia (Universidade de Edimburgo).

**Graziela Rissato**, graduada em Direito e em Gestão de Políticas Públicas (UnB).



**Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN/UnB)** [www.labgepen.org](http://www.labgepen.org)

**Valdirene Daufemback**, doutora em Direito (UnB).

**Fernanda Machado Givisiez**, mestra em Direitos Humanos e Liberdades Públicas pela Universidade Paris 10 – Nanterre.

**Felipe Athayde Lins de Melo**, doutor em Sociologia (UFSCar).

**Rodrigo Puggina**, advogado especialista no direito de voto dos presos.

**Ana Teresa Iamarino**, mestra em Direitos Humanos e Cidadania (UnB).

**Christiane Russomano Freire**, doutora em Ciências Criminais (PUC/RS), professora da Universidade Católica de Pelotas.

**Maria Gabriela Viana Peixoto**, doutora em Direito Penal (Uerj).

## Membro revisor da SNE

**Fernanda Natasha Bravo Cruz**, doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/Ceam), professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas e do PPG de Educação (Modalidade Profissional) da Universidade de Brasília (UnB), pesquisadora LAP2D e LabGEPEN, diretora da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP – Gestão 2020-2021).

## Introdução

Ao reconhecer a trajetória de intentos e ações da Justiça Eleitoral para assegurar os desígnios da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) no que tange aos direitos políticos dos cidadãos, situamos a instituição no contexto de disparidades característico das sociedades contemporâneas, ao lado da luta pela democracia. Na oportunidade de revisão da Sistematização de Normas Eleitorais (SNE), propomos ir além do desatar dos entrelaçamentos e contradições dos dispositivos legais para alçarmos a consideração de outros instrumentos e iniciativas de ações públicas que viabilizem os direitos políticos de eleitores em situação de vulnerabilidade, dadas as condições de miséria, discriminação, subalternização, indignidade e privação de liberdade que, apesar de não serem os únicos, são aspectos descritivos emblemáticos da sociedade brasileira que precisam urgentemente ser superados.

No ensejo da construção de uma sociedade mais democrática, a consideração das injustiças e desigualdades materiais e simbólicas é condição fundamental para que outros caminhos societários possam ser trilhados. A abertura oportunizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio da SNE apresenta-se como uma iniciativa que torna permeável uma importante instituição capaz de colaborar para reverter os cenários desafiadores do presente. As transformações são urgentes neste que é o país que mais mata travestis e transexuais no mundo (BENEVIDES, NOGUEIRA, 2021); que tem aprofundado seu abismo entre ricos e pobres,

conforme demonstrado pelo Índice de Gini (BANCO MUNDIAL, 2020); que é o terceiro país com a maior quantidade de população no cárcere (CONNECTAS, 2020), com mais de 758 mil pessoas privadas de liberdade (DEPEN/MJ, 2019); e que tem na sub-representatividade (BRASIL, 2021) de negros e mulheres eleitos o emblema da ausência de vontade política para a reparação histórica por homens brancos, que seguem concentrando poder político e outros privilégios. Quando a indignação dá fôlego aos atores institucionais para aberturas a revisões críticas, a vitória é da cidadania.

Assim, neste estudo, partilhamos da perspectiva de que a construção democrática corresponde a um processo complexo, exigente de ampla abertura, de procedimentos transparentes e de disposição para a superação da concepção meramente formal de igualdade, que abstrai e marginaliza processos sociais, políticos, econômicos e culturais de amplos setores da população. Com esse olhar, democracia e políticas públicas se articulam para trazer a população para o centro das dinâmicas da ação pública (INGRAM, DE LEON, SCHNEIDER, 2016), que exigem instrumentos suficientemente capazes de ir além dos momentos decisórios, de modo a operacionalizar soluções para demandas públicas (CRUZ, DAROIT, BORGES, LAISNER, 2020).

Percebemos, assim, a função atípica do TSE de executar ações públicas, gerindo reflexivamente políticas públicas no seu processo de coordenação de ações com os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e demais órgãos da Justiça Eleitoral. Realiza gestão pública, inclusive em relações estreitas de governança com outros setores e poderes que assessoram, normatizam, organizam e viabilizam as dinâmicas eleitorais, colaborando, dessa forma, para a instauração de uma justiça reflexiva (FRASER, 2013).

Às vésperas das eleições de 2022, reconhecemos que as novas possibilidades tecnológicas, como a biometria, devem colaborar com a resolução de problemas relativos ao domicílio eleitoral. Possibilidades como essa e outras inovações em curso, como é o caso da urna e do processamento eletrônico de dados eleitorais, permitem interrogar os processos de segregação imputados tanto aos que residem em territórios de difícil acesso, os que estão em situação de rua e ainda aquelas e aqueles que já cumprem pena ou medida socioeducativa do cerceamento de sua liberdade quanto aos quais também são negados o direito político de votar e os direitos civis e sociais vinculados – gerando dificuldades para acesso a documentos

peçoais e para aceder a cargos públicos, por exemplo, dada a irregularidade da situação dessas e desses cidadãos junto à Justiça Eleitoral.

As contribuições delineadas não somente destacam ausências e desamparos legais como também delineiam instrumentos e práticas para garantir direitos políticos às pessoas em situação de vulnerabilidade. Toma-se em conta a noção de vulnerabilidade (MUSIAL, MARCOLINO-GALLI, 2019) por sua abrangência da diversidade de aspectos demográficos e socioeconômicos da população, sejam eles concernentes à escassez de recursos materiais, às baixas condições de acesso à educação, à saúde e a serviços públicos básicos ou, ainda, à privação de direitos.

Nas próximas páginas, apresentaremos as abordagens teóricas que sustentam essa reflexão, que se voltam aos elos entre cidadania, processos eleitorais, reconhecimento e instrumentação da ação pública. Em seguida, delinearemos a estrutura que permitiu a construção de proposições nesta pesquisa-ação de caráter exploratório. Finalmente, serão partilhados diagnósticos preliminares de temas e problemas públicos, bem como são apontadas algumas recomendações de posturas ativas para resolvê-los.

## **1. Do exercício da cidadania à efetividade das políticas públicas**

### *Democracia e cidadania: direitos políticos mais exigentes*

No Brasil, temos tido demonstrações claras de que vivemos ainda em uma sociedade profundamente antidemocrática, autoritária e violenta. A implantação do Estado de direito não assegurou a consolidação de um país efetivamente democrático. Ainda que nossa CF/1988 garanta a cidadania e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, artigo 1º, incisos 2 e 3), reforçadas no objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, artigo 3º, inciso 4), a sociedade brasileira se caracteriza como uma sociedade de forte tradição autoritária, oligárquica e excludente.

A persistência dessas características revela uma tradição hierárquica que cria modelos de relacionamento político extremamente autoritários baseados no clientelismo, na compra de votos, nas falsas promessas dos políticos, na indiferença dos políticos em relação às demandas populares e na apropriação do dinheiro público por políticos inseridos na máquina do Estado. Revela também um modelo de

sociabilidade autoritário que atravessa a sociedade, como um obstáculo à construção de um princípio de reciprocidade, que confere ao outro o estatuto de sujeito de interesses e de direitos legítimos, deixando às claras as relações sociais autoritárias que permeiam a sociedade brasileira nas relações entre mulheres e homens, entre heterossexuais e homossexuais, entre brancos e negros, com marcos explícitos nos processos de encarceramento de negros e miseráveis, dentre outras formas de exclusão tão potentemente ainda presentes.

No entanto, seria um equívoco pensar essa persistência como algo que vem do passado como uma raiz maldita e inescapável. A sociedade brasileira tem o peso de toda essa tradição a partir de padrões de valores e de comportamentos que se atualizam e se reatualizam a partir de parâmetros de relacionamento semelhantes aos do seu passado histórico. Desse modo, o perfil da sociedade brasileira foi e continua sendo o de uma sociedade autoritária e excludente na qual grandes maiorias nunca foram consideradas na definição das políticas públicas. O eventual atendimento a alguns direitos está longe de transformá-los em referência para a sociedade.

Assim, apesar de vivermos formalmente em uma democracia estabelecida a partir de um Estado de direito que garante uma cesta básica de direitos políticos, a maioria dos cidadãos brasileiros sente-se apartada do mundo da política, algo distante e quase que inalcançável para a maior parte da população, principalmente a mais desprivilegiada socialmente. Referida, na maior parte das vezes, à ação específica do Estado e dos partidos e quase que restrita ao momento do voto e à população em geral, a política está longe de ser considerada uma forma de ação que diz respeito ao conjunto de toda a sociedade. Ademais, na esfera do Estado, a persistência de uma prática política na qual as maiorias estão excluídas reafirma esse sentido da política pela ausência de mediações que descaracterizam espaços formais de representação política.

Portanto, referir-se à lógica da cidadania implica referir-se a algo bem mais exigente e complexo que os direitos políticos do voto, no qual esse direito constitui apenas parte desse processo. Parte relevante, há de se destacar, mas não exclusiva. A luta por direitos constitui a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania, como afirmava Dagnino já nos idos anos de 1990 (DAGNINO, 1994). A nova concepção de cidadania que surge dessa luta se apresenta como uma *estratégia política* pela transformação social em direção a uma sociedade efetivamente democrática.

Tal concepção chama a atenção para a possibilidade da construção de esferas públicas nas quais a cidadania possa ser exercida e os interesses não só representados, mas refeitos (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). Essa concepção de cidadania transcende a concepção liberal de cidadania vinculada às práticas autoritárias do Estado e a seus instrumentos, tal como o próprio voto, e se constrói na tentativa de ampliar a própria noção de democracia, que se estende para além do sistema político e visa à erradicação das demandas e das necessidades da cidadania pautadas, atualmente, para além da lógica da equidade, para a lógica da diferença (como as de raça, de gênero e de orientação sexual). Assim como afirma Fraser (2006), as demandas por *reconhecimento da diferença* que se colocaram com mais força desde o fim do século só ganham força e geram combustível para as lutas dos grupos organizados pela extensão do significado de cidadania. Nessa direção, perfazem caminhos promissores os fóruns articuladores de instrumentos de ação pública e transversalidade.

#### *Fóruns articuladores de instrumentos de ação pública e transversalidade*

Atualmente, não há dados explícitos sobre as dimensões interseccionais da exclusão do processo eleitoral. Para além dos dados sobre abstenções e sobre deficiência que ainda são alvos de aperfeiçoamento (BRASIL, 2021a), desconhecemos ainda quantas pessoas são impedidas de exercer o direito ao voto por fatores de ausência de domicílio, privação de liberdade, falta de documentação que corresponda à sua identidade de gênero ou outros aspectos marginalizantes. Nesse sentido, a interlocução com a academia abre a possibilidade de construção de uma agenda virtuosa de abertura política para priorizar o reconhecimento das pessoas em situação de vulnerabilidade e estabelecer, no âmbito da Justiça Eleitoral, a postura ativa necessária para estimular o engajamento cívico, a formação política, o exercício do voto e, por meio desses, colaborar para a superação do quadro de desigualdades que caracteriza a sociedade brasileira. Isso porque a garantia de direitos políticos vincula-se às possibilidades de estabelecimento de práticas mais representativas da diversidade da população brasileira, dotando de sentido a política e as políticas públicas.

Mais além, o estabelecimento de parcerias com fóruns abertos às diversidades de atores e atrizes se mostra um importante aliado para a produção de uma justiça reflexiva (FRASER, 2013), que não considera normais os desequilíbrios e as inequidades que estruturam as sociedades e que observa aspectos culturais e

econômicos para desenvolver exercícios dialógicos permanentes e produzir novos procedimentos, estabelecidos a partir da paridade participativa e da permeabilidade das demandas oriundas da cidadania.

No Brasil, já são convencionais as instituições participativas, como conselhos, conferências e audiências públicas. Nesses fóruns, que se traduzem como espaços de experimentalismo democrático, é possível desenhar instrumentos de ação pública (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014; CRUZ, 2020). Eles são capazes de mediar as relações entre Estado e sociedade, atuando como dispositivos que, ao mesmo tempo, organizam, constroem e oportunizam interações. Os dispositivos normativos, legislações e normas infralegais são especialmente explicitadores desse papel mediador.

Importa perceber as possibilidades que se ampliam quando são desenhados por meio de dinâmicas dialógicas criteriosamente estabelecidas para contemplar as diversidades e enfrentar as desigualdades. Os fóruns híbridos voltados às políticas públicas podem corroborar uma construção democrática quando consideram múltiplas racionalidades e conhecimentos, valorizam os saberes dos concernidos com os problemas públicos, oportunizam dinâmicas negociadoras, priorizam a orientação do debate pelas cidadãs e cidadãos, tendem à horizontalidade, são transparentes, estabelecem relações de confiança devido à frequência de interações e à clareza de suas regras de organização (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; CRUZ, 2020).

Fóruns que prezam por essas características são capazes de dar conta de promover articulações transversais e de resolver problemas públicos *wicked* (complexos ou malditos), como é o problema estrutural da desigualdade. Observar, portanto, as possibilidades de superar as desigualdades a partir da garantia de direitos políticos torna-se viável por meio da consideração dos processos de vulnerabilização como passíveis de serem revertidos por meio do reconhecimento dos grupos populacionais marginalizados e da realização de práticas institucionais ativas de engajamento cívico. Para tanto, importa que os atores institucionais dediquem-se a examinar a população em sua complexidade e apliquem sua vontade política para a abertura e a promoção de instrumentos efetivos, dialogicamente estabelecidos por meio de atores heterogêneos, priorizando os concernidos aos problemas públicos, articulando redes com aqueles atores dotados de capacidade de resolvê-los e reunindo-os em dinâmicas transversais (CRUZ, 2020; BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015) entre setores, poderes e atores da administração pública, da academia e da cidadania.

Tal dialogicidade convida a reflexões que superam o campo da participação para alcançar arranjos participativo-deliberativos (FUNG; COHEN, 2007) e, ainda, incentivam práticas interacionais que articulam redes transversais entre atores de diferentes poderes, setores e atores sociais e institucionais. Essas aproximações de trajetórias e saberes trazem consigo o potencial de produção de respostas inovadoras mais capazes de dar conta dos desafios contemporâneos.

A ideia de instrumentação (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014), por sua vez, enaltece as interações complexas entre atores e instrumentos que se combinam para que ocorram as ações públicas. Assim, para que o dispositivo viabilize políticas públicas, por mais criterioso que seja seu *design*, importará ainda a forma de sua mobilização pelos atores, considerando os sentidos políticos que são portadores e, ainda, as práticas interacionais que são indispensáveis para artefactualização dos propósitos. Os instrumentos são, portanto, parte do processo de dinâmicas maiores das ações públicas em concertação.

## 2. Metodologia

As proposições ora partilhadas revisam aspectos específicos da SNE e foram estabelecidas de modo dialógico com pessoas de trajetória relevante, professores e profissionais especialistas atuantes nas redes de pesquisa do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN/UnB), que desenvolveram recomendações e diagnósticos concernentes à garantia de direitos políticos das pessoas privadas de liberdade, incluindo presos e adolescentes em medida socioeducativa de internação e semiliberdade, e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D/UnB), que construíram aportes nos demais temas observados: pessoas em situação de rua, acesso às sessões eleitorais, privacidade de dados e respeito à diversidade sexual e de gênero.

Ao mobilizar na equipe de coautores tanto profissionais experientes do campo das políticas penais quanto pesquisadores notáveis do campo de políticas públicas, o artigo partilha dos propósitos de uma pesquisa-ação (LODI, THIOLENT, SAUERBRONN, 2017; FRANCO, 2005): parte de uma análise situacional, caminha na direção da transformação de uma realidade, mescla os papéis de pesquisador(a) e participante e visa impactar no processo de uma determinada situação, resolvendo os problemas detectados. Dada a complexidade da seara na qual nos engajamos para tecer essas reflexões e apontamentos, situamos o estudo como exploratório e

recomendamos o seguimento de pesquisas, consultas e iniciativas dialógicas densas e abrangentes para cada um dos temas apontados.

Foram realizadas as seguintes atividades pelos grupos de trabalho:

- primeira reunião com cada grupo para apresentação da SNE, Eixos 1 e 7, relativos aos direitos políticos, para estabelecer propósitos do grupo revisor e para mobilização das redes de pesquisa. A reunião foi elaborada pelo membro da equipe revisora da SNE, em colaboração com colegas do TSE e do TRE responsáveis pela coordenação do projeto;
- produção de documento virtual colaborativo por grupo de pesquisa para inclusão das memórias de reuniões, de *links* para outros documentos de referência, de formulários de diagnósticos e de recomendações;
- segunda reunião com cada grupo para acompanhamento da pesquisa de revisão documental, consolidação do escopo e da metodologia de atuação das redes de pesquisadores, planejamento e cronograma de atividades concernentes aos temas em foco e às trajetórias dos pesquisadores e profissionais mobilizados;
- acompanhamento *online*, via grupo de *e-mails* e grupo de WhatsApp, dos levantamentos de pesquisa, bem como de descobertas, propósitos e encaminhamentos;
- revisão dos documentos colaborativos e produção da primeira versão do texto;
- reunião final e *feedback* via *e-mail* para revisão e aperfeiçoamentos gerais no texto.

Nesse sentido e observando a relevância e a diversidade das demais áreas de atenção às quais os membros do grupo revisor da SNE do Eixo 1: Direitos Políticos se dedicaram, concentramos que a construção colaborativa sobre direitos políticos das pessoas em situação de vulnerabilidade foi feita especificamente nas seguintes dimensões: domicílio eleitoral, diversidade de gênero e sexual e pessoas privadas de liberdade. Tais aspectos foram refletidos considerando

aspectos de alistamento, voto e sanções (multa, perda e suspensão) de direitos políticos e direitos civis correlatos.

### 3. Percursos para garantia de direitos políticos às pessoas em situação de vulnerabilidade

Neste item, partilhamos um quadro com 12 temas identificados pelos grupos de trabalho para a atenção do TSE e apresentamos descritivo dos problemas, distinguindo as recomendações preliminares para o tratamento dos problemas em três eixos: estabelecimento de novas práticas; desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública; articulação de rede e/ou parcerias. O quadro apresenta os resultados da pesquisa-ação e sintetiza o relatório enviado à coordenação da revisão da SNE de modo a explicitar possibilidades de atenção e resolução de problemas públicos multidimensionais que atravessam e são atravessados pela (im)possibilidade de exercício de direitos políticos.

#### Quadro 1 – Diagnósticos e recomendações ao TSE com vistas à inclusão eleitoral

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Emissão de título de eleitor para pessoas com condenação criminal transitada em julgado.	A ausência do título de eleitor por parte do cidadão condenado criminalmente acentua a situação de vulnerabilidade e reduz as possibilidades de reabilitação do indivíduo, visto que cria ou eleva barreiras ao exercício de outros direitos fundamentais. Embora os contratempos decorrentes do presente problema sejam mitigados com emissão de certidão circunstanciada, tal medida, em várias oportunidades, mostra-se insuficiente para proporcionar a efetividade dos preceitos constitucionais, pois permanecem barreiras, por exemplo, para obtenção de carteira de trabalho, inscrição no E-Social, regularização do CPF, declaração de imposto de renda, matrícula em universidades e instituições de ensino públicas e privadas, dentre outras.	Considerar a privação de liberdade do apenado automaticamente como justificativa para a ausência do voto, via cruzamento de informações.  Tomar em conta a base de perda e suspensão dos direitos políticos em que são anotadas as informações repassadas pelos demais órgãos do poder público quanto aos cidadãos que ainda não tenham inscrição eleitoral.	Revisar artigo 5º, inciso III, do Código Eleitoral (CE/1965).  Revogação do artigo 26 da Resolução nº 21.538/2003 do TSE que afirma que “o título eleitoral prova a quitação do eleitor para com a Justiça Eleitoral até a data de sua emissão”. Tal dispositivo impede a efetivação do alistamento de uma pessoa com condenação criminal transitada em julgado.	Estudar a experiência do Comitê Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica do Rio de Janeiro neste tema.  Estabelecer processos de coordenação entre o TSE, o Ministério da Justiça, as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e similares.  Poder Legislativo (revisão legal).

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Alistabilidade e exclusão de populações devido às suas condições de vulnerabilidade.	<p>O alistamento de pessoas que se encontram excluídas por motivos relacionados às suas condições sociais, econômicas ou geográficas de pertencimento deve ser tomado como um desafio para a Justiça Eleitoral.</p>	<p>Realizar projeto de busca ativa de possíveis eleitores não alistados (TSE vai aos eleitores), em cooperação com o Poder Executivo, mediante:</p>	<p>Revisão ao art. 44 do CE/1965 com vistas a estabelecer medidas de inclusão.</p>	<p>Realizar parceria com setor da academia para caracterização das populações, grupos ou pessoas que não possuem título eleitoral dada sua condição de vulnerabilidade.</p> <p>Articulação com áreas de assistência social das três esferas federativas, bem como com a Defensoria Pública, para aprender modos de tratamento da cidadania estabelecidos por esses setores.</p> <p>Sugere-se projeto piloto junto com prefeitura(s) de município(s) selecionado(s) que possa(m) servir de pilotos para projeto mais amplo de identificação de eleitores potenciais ainda não alistados.</p>
	<p>Atenção especial deve ser dada a pessoas em situação de rua, ribeirinhos, quilombolas, populações do campo e da floresta e populações indígenas.</p>	<p>– compatibilização de diferentes bases de dados da Justiça Eleitoral e de programas do governo federal;</p>		
	<p>A exigência de três retratos, por exemplo, configura-se como mais um elemento a dificultar o alistamento e o voto, tendo em vista o custo financeiro e a baixa disponibilidade de tal serviço em locais remotos.</p> <p>Além disso, são exigidos inúmeros documentos que, possivelmente, podem não ter sido acessados pelos grupos sociais mais vulneráveis, como o certificado de quitação do serviço militar.</p> <p>Há, ainda, incisos que deixam em aberto a documentação desejada, dificultando a compreensão do(a) cidadão(ã).</p>	<p>– consideração, para a população em situação de rua, da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e dados disponíveis no cadastro único.</p> <p>Os dados do IBGE sobre indígenas e quilombolas podem cumprir o mesmo papel para esses povos tradicionais;</p> <p>– diálogo com técnicos da política de assistência social que conheçam os documentos de mais fácil acesso pelos grupos mais vulneráveis.</p> <p>A segunda fase da busca ativa deve ser o desenvolvimento de procedimentos que envolvam a atuação direta dos Cartórios Eleitorais.</p>		

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Linguagem inadequada ao tratamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, com desconsideração da diversidade sexual e de gênero.	<p>O artigo 6º do CE/1965 apresenta dois pontos que carecem de alteração quanto à redação. O primeiro deles é a referência a sexo, restringindo-se à categoria biológica que não identifica a totalidade das eleitoras e dos eleitores.</p> <p>Outro ponto a ser destacado é a referência aos inválidos. A despeito de o documento apontar (Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, página 23) que não se trata de referência a pessoas com deficiência (cujo alistamento eleitoral é obrigatório), o termo carece de alterações por não indicar a qual grupo social se refere, esvaziando-se em significados, além de representar uma terminologia que aponta para o capacitismo, independentemente do grupo ao qual se refira.</p>	<p>Priorizar a capacitação de atendentes de Cartórios Eleitorais, visando ao reconhecimento respeitoso da diversidade para realizar atendimento que não repercuta em preconceitos e discriminações.</p>	<p>Suprimir a referência ao sexo, de modo que o <i>caput</i> do artigo 6º possa indicar:</p> <p>Artigo 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para pessoas com naturalidade brasileira, salvo: [...]</p> <p>Sugere-se, ainda, o devido cuidado e a revisão de outros dispositivos normativos que venham a subdimensionar a diversidade sexual e de gênero.</p> <p>Acerca do termo inválidos, é necessário alterar, buscando alternativas que expressem a condição civil dos indivíduos ao qual se refere.</p>	<p>Apresentação da proposta para aperfeiçoamento a instituições da sociedade civil representativas do tema (exemplo: Associação Nacional de Travestis e Transexuais);</p> <p>Poder Legislativo (revisão legal).</p>
Aplicação de sanções e afastamento de pessoas em situação de vulnerabilidade do processo eleitoral.	<p>Os artigos 7º e 8º do CE/1965 desconsideram as desigualdades socioeconômicas que caracterizam a sociedade brasileira, bem como o déficit informacional e as medidas de privação de liberdade, impondo multas de forma indistinta que serão cobradas no ato da inscrição eleitoral, o que poderá, inclusive, desestimular o alistamento posterior ou a quitação eleitoral para participação em eleições futuras.</p> <p>O parágrafo 1º do artigo 7º contribui para a ampliação de desigualdades no caso de indivíduos que já se encontram em condição desfavorecida socialmente. A multa pode variar de 3% a 10% do valor do salário mínimo, contudo, diante de realidades de ausência total de renda, o indivíduo que deixou de votar na última eleição é punido não só com restrições políticas de seu direito ao voto, mas, igualmente, com vedações conforme expõe o inciso IV.</p>	<p>Esforço concertado para que a legislação observe a condição social do indivíduo.</p> <p>Priorizar capacitação de atendentes de cartórios eleitorais, visando reconhecimento de pessoas em situação de miséria para realizar atendimento que atenuem a exclusão, enquanto as adequações legais não forem formalizadas.</p>	<p>Revisar os artigos 7º, 8º e 11 do CE/1965, de modo a prever a observância da condição social do indivíduo, dispensando a multa em casos em que representem mais um dispositivo para afastar eleitores do ato de votar.</p>	<p>Ação coordenada com os TREs.</p> <p>Poder Legislativo (revisão legal).</p>

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Exclusão do processo eleitoral devido à ausência de domicílio eleitoral.	<p>Ausência de domicílio e condição social da população em situação de rua no Brasil: indivíduos sem vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares ficariam impossibilitados de exercer o direito ao voto.</p> <p>O documento do Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos da SNE já havia apontado a necessidade de ampliação das comprovações, sem solução prática até o momento.</p>	<p>Esforço concentrado para que a legislação busque ampliar o alistamento e o voto, considerando a ausência de domicílio eleitoral.</p> <p>Fortalecer a política de assistência social dos municípios, adotando o mapeamento de indivíduos sem domicílio fixo como elemento essencial para a ampliação do alistamento e incentivo ao voto.</p>	<p>Revisar artigos 42 e 55 do CE/1965.</p> <p>Regulamentar quais outros documentos, além do próprio comprovante de residência e da declaração do eleitor (Lei nº 7.115/1983, artigo 1º, <i>caput</i>), devem ser aceitos para fins de comprovação dos vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios que autorizam a fixação do domicílio eleitoral em lugar diverso daquele de moradia.</p>	<p>Considerar conhecimentos aplicados de gestores e técnicos na área da Assistência Social/ Desenvolvimento Social para atendimento à pessoa em situação de rua.</p> <p>Poder Legislativo (revisão legal).</p>
Linguagem desatualizada e excludente do processo eleitoral.	Até mesmo em virtude do período em que foi elaborado, o CE/1965 requer revisão no que tange à sua redação, buscando-se facilitar sua compreensão pelo cidadão brasileiro, independentemente de sua formação ou escolaridade.	Revisão geral e facilitação da escrita, evitando termos formais complexos como requerimento em fórmula.	Revisão ao artigo 43 do CE/1965.	Poder Legislativo (revisão legal).

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação.	<p>A nomenclatura utilizada para se referir aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na SNE está incorreta ou pode ser considerada ultrapassada. Há outras formas de se referir aos adolescentes, as quais estão em maior consonância com os avanços trazidos pela legislação brasileira e por normativas internacionais sobre a temática, uma vez que a Convenção sobre os Direitos das Crianças da ONU (1989) estabeleceu a necessidade de adolescentes não serem imputáveis criminalmente. Na esteira desse importante documento internacional, a CF/1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabeleceram regime jurídico especial para adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional. A diferenciação entre o sistema prisional e o sistema socioeducativo é fundamental para o avanço das políticas socioeducativas nacionais. Portanto, seria muito importante que, ao abordar questões sobre a população privada de liberdade, fosse feita uma diferenciação entre o sistema prisional e o sistema socioeducativo. Como os adolescentes e jovens que entram no sistema socioeducativo têm suas vidas atravessadas por inúmeras vulnerabilidades sociais, muitos deles sequer têm acesso à documentação básica e, portanto, são despojados de sua cidadania.</p>	<p>Garantir aos adolescentes em medida socioeducativa de internação e semiliberdade atividades de educação em direitos humanos, notadamente atividades pedagógicas sobre seus direitos políticos, democracia, cidadania, para que eles possam de fato apreender sobre a importância do processo eleitoral e sobre sua participação como cidadão.</p> <p>Uma vez que o ECA estabeleceu, em seu artigo 121, parágrafo 1º, que ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da unidade, salvo expressa determinação judicial em contrário, importa garantir que adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas possam votar em seções eleitorais localizadas fora das unidades socioeducativas e que a logística possa ser garantida pelo Estado, permitindo a vivência do processo democrático de forma mais livre.</p>	<p>Revisão do artigo 44 do CE/1965 e dos demais dispositivos correlatos, reconsideração das instruções do artigo 44 da próxima resolução relativa aos atos preparatórios para as eleições (a exemplo da Resolução-TSE nº 23.554/2017), de modo a referir-se aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa por meio das seguintes terminologias: adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade; adolescentes autores de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa.</p> <p>Diferenciar, nos documentos, o sistema prisional do sistema socioeducativo.</p> <p>Se não for possível o projeto de voto em outro estabelecimento, em último caso, estipular como limite mínimo 20 eleitores para instalação de seção eleitoral como parâmetro, uma vez que, além dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, os servidores que lá atuam também poderiam votar no local.</p>	<p>Articulação com o Poder Legislativo para a revisão do artigo do CE/1965, articulação entre os TREs e as áreas de educação, assistência social, transporte e mobilidade, para viabilizar a logística de votação em espaço distinto.</p> <p>Estabelecer parcerias com juízes responsáveis pelas varas da infância e da juventude, com a Escola Judiciária Eleitoral, com setores da academia, com o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), para estabelecer projeto de educação política e direitos humanos.</p> <p>Poder Legislativo (revisão legal).</p>

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Estabelecimento de seção eleitoral única ou flexibilização do domicílio eleitoral para o exercício do voto de pessoas em situação de privação de liberdade.	<p>O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen, 2020) aponta que, no primeiro semestre de 2020, foram realizadas 206.035 transferências de um contingente de cerca de 760 mil pessoas privadas de liberdade. Tais procedimentos ocorrem diariamente e muitas vezes uma mesma pessoa privada de liberdade passa, anualmente, por diversas unidades prisionais.</p> <p>O modelo federativo brasileiro atribui aos entes estaduais a responsabilidade principal pela gestão dos estabelecimentos prisionais e a ampla maioria das transferências se dá dentro do território estadual, não sendo incomum que as pessoas privadas de liberdade sejam deslocadas para diferentes regiões desse mesmo território.</p> <p>A flexibilização do domicílio eleitoral é condição essencial para a garantia do exercício da cidadania por parte dos presos provisórios. Soma-se a essa medida a necessária dilação dos prazos para a realização da transferência do título eleitoral, bem como para a inscrição ou regularização eleitoral, uma vez que os prazos previstos no parágrafo único do artigo 34 e no artigo 43 da Resolução-TSE nº 23.554/2017 não levam em consideração a precariedade que cerca as práticas de restrição de liberdade, como ausência de documentação civil, dificuldades no que tange ao contato com familiares, déficit de informações acerca de direitos e, não raras vezes, a resistência dos gestores prisionais no sentido de garantir o acesso a direitos.</p>	<p>O TSE já consolidou formalmente e considera importante, entre outras práticas, viabilizar a Resolução-TSE nº 23.461/2015, o entendimento no sentido de assegurar, sob a coordenação dos TREs, a criação de seções eleitorais especiais em estabelecimentos penais, a fim de que os presos provisórios tenham assegurado o direito de voto. Os procedimentos para esse fim envolvem a definição de calendário próprio para os serviços eleitorais de alistamento, revisão e transferência, bem como a possibilidade de celebração de termos de cooperação com órgãos que permitam viabilizar as etapas de preparação e realização dos pleitos eleitorais, desde os registros das unidades prisionais ou socioeducativas, o cadastramento de eleitores e a instalação das mesas receptoras, garantindo a segurança pessoal dos servidores da Justiça Eleitoral e de todos os participantes do processo eleitoral.</p> <p>Recomenda-se a adoção de seção eleitoral única, de abrangência estadual, para todos os estabelecimentos prisionais de cada unidade federativa, de modo que as pessoas transferidas não fiquem impedidas de votar em razão de procedimentos judiciais ou administrativos. A seção eleitoral unificada poderá permitir a votação em qualquer estabelecimento prisional, estando o registro do voto vinculado ao domicílio eleitoral de origem.</p>	<p>Revisar o artigo 67 do CE/1965 e reconsiderar as instruções dos artigos similares ao 34 e ao 43 da resolução de atos preparatórios para as eleições (Resolução-TSE nº 23.554/2017).</p> <p>Desenvolver novos procedimentos de tecnologia de informação com vistas ao estabelecimento de seção única, a exemplo daqueles empregados para voto de pessoas no exterior.</p> <p>No caso da dificuldade de articulação da seção eleitoral única, importaria prever em resolução prazo mais extenso tanto para a transferência temporária de seção como para o alistamento e regularização das questões que envolvem o direito ao voto dos presos provisórios. Conforme referido pelo Eixo 7 da SNE, a distensão do período existente entre o prazo final para alistamento, revisão e transferência dos registros eleitorais das pessoas privadas de liberdade e a ocorrência da votação resulta em significativa abstenção, haja vista que, com frequência, as pessoas privadas de liberdade acabam transferidas de unidade prisional ou socioeducativa durante esse período.</p>	<p>Coordenar ações com juizes da execução penal e no tocante à garantia do direito ao voto dos presos provisórios. O diálogo entre os magistrados da área criminal e os juizes eleitorais pode contribuir para a adoção de práticas e fluxos permanentes capazes não somente de garantir materialmente o direito ao voto, mas de ampliar a consciência da essencialidade do exercício desse direito, como a efetivação da cidadania.</p> <p>Sensibilização e engajamento dos juizes que atuam nas audiências de custódia em informar acerca do direito ao voto, tendo em vista que é nessa oportunidade que a decisão da custódia provisória é proferida e a pessoa privada de liberdade poderá tomar ciência da sua nova condição e, portanto, dos seus direitos.</p>

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Dificuldade de acesso às seções eleitorais.	Dadas as características de populações como moradores de rua, indígenas, quilombolas e ribeirinhos, que, muitas vezes, residem em locais de difícil acesso, em pequenas comunidades ou que não possuem condições financeiras de custear o transporte até a seção eleitoral, encontra-se dificuldade importante no que se refere ao artigo 117 do CE/1965.	<p>Revisar procedimentos de Tecnologia da Informação (TI) vigentes, de modo a responder aos propósitos de inclusão das populações residentes em locais de difícil acesso.</p> <p>Estabelecer seções itinerantes, com condições de segurança e fiscalização, para as regiões remotas. Caso a viabilidade seja confirmada, adequar a redação do parágrafo primeiro, incluindo as seções itinerantes.</p> <p>Realizar investimentos tecnológicos para a miniaturização das urnas eletrônicas, facilitando o transporte e reduzindo os custos logísticos.</p> <p>Outra possibilidade de investimento tecnológico é a alteração dos procedimentos de votação, considerando segurança de dados e fiscalização – inclusive partidária –, incorporando novas modalidades de voto, como o voto eletrônico à distância.</p>	<p>Revisar o artigo 117 do CE/1965.</p> <p>Regulação de novos procedimentos de (TI).</p>	<p>Delinear cooperação com a academia e com países que tenham experiência semelhante para desenvolver as tecnologias propostas.</p> <p>Poder Legislativo (revisão legal).</p>

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
<p>Garantia de direito ao voto de pessoas em situação de privação de liberdade.</p>	<p>A ampla maioria das sentenças proferidas não faz qualquer menção à perda dos direitos políticos dos condenados.</p> <p>Normalmente, a perda dos direitos políticos dos condenados enquanto durarem os efeitos da condenação é considerada como efeito imediato. No entanto, tal procedimento fere substancialmente os ditames do processo penal democrático, uma vez que não apenas excede o que foi estabelecido na decisão judicial, mas deixa lacuna que poderá obstar inclusive a irrisignação da defesa nesse ponto específico: a perda do direito ao voto.</p> <p>A CF/1988 não veta o direito de votar aos condenados. Ainda que o artigo 15 preveja hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, tal não se dá de forma automática e sem o devido processo legal e a proporcionalidade. Atualmente, com ofício-se o TRE ou com diligências legais é suspenso, de forma automática, um dos direitos mais importantes do cidadão, seja de um condenado por crime eleitoral, seja de um condenado por um crime de trânsito, mesmo que receba o sursis.</p> <p>O CE/1965, em seu artigo 71, inciso 2, aponta-nos que uma das causas de cancelamento é a suspensão dos direitos políticos. Porém, em seu parágrafo 2º, decreta que a autoridade que impuser essa pena providenciará para que o fato seja comunicado ao juiz eleitoral ou ao Tribunal Regional da circunscrição em que residir o réu. Assim, sendo uma pena, quando a CF/1988 fala em suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado, estaria se referindo somente aos crimes que colocam a possibilidade dessa suspensão de direitos na sua pena. Ou seja, permite-se a suspensão de direitos políticos quando houver essa cominação legal.</p> <p>A suspensão dos direitos políticos dos condenados não é automática, já que o próprio Código Penal (CP), ao tratar dos efeitos da condenação, como perda de cargo, função pública, mandato eletivo, indica que os efeitos “não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença” (parágrafo único do artigo 92 do CP). Ou seja, é inadmissível que seja suspenso direito político de uma pessoa, algo que lhe torna formalmente cidadão, sem qualquer fundamentação.</p>	<p>Importa acompanhar os projetos legislativos existentes no sentido de garantir o direito ao voto aos apenados com sentença condenatória transitada em julgado, ficando suspenso apenas o direito político a concorrer em processos eleitorais.</p> <p>Os óbices de segurança que, muitas vezes, são alegados são possíveis de serem transpostos, o que foi provado com experiências em diversos estabelecimentos prisionais do país, a exemplo do presídio de Porto Alegre/RS.</p> <p>Alegações quanto à dificuldade de mesários atuarem em presídios foram superadas com a mobilização de servidores da segurança pública ou com sistema de justiça, que já eram mesários em outros locais e apenas alteraram o local no qual prestariam tal serviço. Isso oportuniza que os servidores da segurança lotados no estabelecimento naquele dia possam evitar a necessidade de sair para votar em outro local ou justificar. Trata-se de uma experiência que possibilita que agentes da segurança e presos possam votar no mesmo local. Outro aspecto positivo para os mesários, nessa condição, é que eles perceberam que a votação ocorre mais rapidamente no interior do estabelecimento prisional, liberando-os mais cedo.</p> <p>Fomentar o diálogo acerca da importância de reconhecer o direito ao voto às pessoas presas, inclusive àquelas condenadas com trânsito em julgado, bem como mapear as iniciativas legislativas acerca da interseccionalidade entre os temas que já tenham tramitado no Congresso Nacional.</p>	<p>Estabelecer dispositivos normativos de coordenação de ações entre o TSE e os TREs, de modo a garantir o cumprimento das orientações da Justiça Eleitoral referentes à garantia de direitos políticos de presos.</p> <p>Priorizar a coordenação de ações entre a Justiça Eleitoral e atores externos, estabelecendo formalmente iniciativas tais como um grupo de trabalho coordenado pelo TSE com as diferentes instituições que atuam no campo penal e penitenciário, com vistas à garantia do direito fundamental à participação política eleitoral.</p>	<p>Estabelecer diálogo entre o TSE e o CNJ, no sentido de orientar os magistrados acerca da necessidade de fundamentação das decisões no que tange à punição da perda dos direitos de cidadania.</p> <p>Intensificar encontros entre juízes responsáveis pela execução penal com juízes eleitorais, a fim de efetivar as condições objetivas para garantia do voto.</p> <p>Oficiar os conselhos penitenciários das diferentes unidades da federação, bem como órgãos integrantes da execução penal, com atribuição para fiscalizar e atuar no sentido de garantir os direitos das pessoas presas, para que, em conjunto com as administrações prisionais, com os atores que integram o sistema de justiça criminal (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e com ONGs que atuem no campo penitenciário, construam e efetivem ações integradas e transversais.</p> <p>Promover processos de sensibilização dos juízes que realizam audiências de custódia, para que informem aos custodiados provisoriamente sobre o direito ao voto.</p>

Diagnóstico		Recomendação		
Tema	Problema	Estabelecimento de novas práticas	Desenvolvimento ou revisão de instrumento de ação pública	Articulação de rede ou parceria
Formação e atuação de mesários e atenção à diversidade de gênero e sexual.	O nome social é o prenome adotado pelas pessoas transexuais para se referir a si mesmas, ou seja, é o nome que corresponde à forma como se identificam e querem ser reconhecidas (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017). No Brasil, já há algumas legislações que tratam sobre o tema, como a Instrução Normativa nº 1.718/2017, que permite a inclusão do nome social no Cadastro de Pessoa Física (CPF); o Decreto nº 8.727/2016, que assegura o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito da administração federal, autarquias e fundações <sup>1</sup> ; o Decreto Estadual nº 55.588/2010, que assegura o direito à escolha do nome a ser utilizado no tratamento nos atos e procedimentos promovidos no âmbito da administração direta e indireta do Estado de São Paulo; a Deliberação-CEE nº 125/2014, que dispõe sobre a inclusão de nome social nos registros escolares das instituições públicas e privadas no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo; a Resolução nº 14/2011, que autoriza a inclusão do nome social de psicólogos e psicólogas na carteira de identidade profissional. Contudo, independentemente disso, respeitar o nome social é uma questão de respeito à dignidade humana e evita humilhações e desconfortos.	Estabelecer processos de formação de mesários orientados por direitos humanos.  O processo formativo de mesários pela Justiça Eleitoral deve atentar à dimensão da diversidade sexual e de gênero e reconhecer que cidadãos e cidadãs transgêneros e transexuais podem utilizar ou não de nome social. Na especial atenção exigida ao mesário quanto aos documentos de identidade de votantes, seria necessária a menção à atenção respeitosa às possibilidades de mudança de sexo ou de identidade de gênero por eleitores.	Produzir resoluções para regular a ampliação das capacidades dos artigos 122 e 147 do CE/1965.	Realizar parcerias com a academia para os processos formativos, em articulação com grupos da sociedade civil reconhecidos pela atuação no âmbito da diversidade de gênero e sexual.
Processamento eletrônico de dados e respeito a dados sensíveis.	As regras para processamento eletrônico de dados (artigos 1º e 2º da Lei nº 6.996/1982), incluindo o repasse de relações de eleitores inscritos originariamente ou por transferência para partidos políticos (artigo 7º), a emissão de folhas individuais de votação (artigo 12), as regras para alistamento eletrônico de dados (artigos 1º e 2º), a conferência de registros (artigo 4º) e a utilização desses dados (artigo 9º) carecem de atenção à proteção de dados pessoais sensíveis.	Apesar da efetiva implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento e na revisão do eleitorado, há a necessidade de compatibilizar a nova proteção garantida a dados pessoais, conforme a LGPD, em especial a necessidade de biometria.  Para fins de atualização legislativa, dados de categoria especial devem ser processados com condições e proteções adicionais necessárias a serem implementadas pela Justiça Eleitoral.	Revisão dos artigos 1º, 2º, 7º e 12 da Lei nº 6.996/1982 e dos artigos 1º, 2º, 7º e 9º da Lei nº 7.444/1985 para responder à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), que além como categoria de dado pessoal sensível aquele sobre origem racial ou étnica, opinião política, filiação a sindicato, dado referente à saúde ou à vida sexual (artigo 5).  Necessidade de dispositivos adicionais como avaliação de impacto do processamento de dados sensíveis.	Sugerem-se diálogos com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e com a Autoridade Nacional de Processamento de Dados (ANPD) para estruturar delineamentos das revisões normativas.

Fontes: Conforme mencionadas no quadro e apresentadas nas referências.

<sup>1</sup> Para mais informações, consultar: Governo do Brasil. Cidadania e Justiça. Nova norma permite a inclusão do nome social no CPF. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/07/nova-norma-permite-a-inclusao-do-nome-social-no-cpf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

## Considerações finais

As propostas de revisões aos instrumentos de ação pública estão apresentadas neste artigo, em geral, acompanhadas de recomendações mais gerais de proposições de adequações de práticas e relações de gestão e governança. Tais dinâmicas comportam tanto interações coordenativas setoriais internas à Justiça Eleitoral quanto também a tessitura de elos transversais, que reconhecem a relevância dos demais atores articulados ao TSE para que as orientações normativas se desloquem da dimensão de propósito para, efetivamente, viabilizarem direitos políticos.

As recomendações delineadas pela pesquisa-ação, ainda que não esgotem as medidas necessárias para a reorientação de processos excludentes, trazem as pistas para explorar a potencialidade da articulação de ações públicas resolutivas quando organizadas por dispositivos desenhados de modo dialógico que são, por sua vez, pautados pelo reconhecimento de emergências sociais contemporâneas. Ao apontar para tais emergências, destaca-se que elas são mediadas pelas estruturas de desigualdade e violência que caracterizam a sociedade e o Estado brasileiros. Tais estruturas demandam atenção e ação de todos os atores de instituições que partilhem de propósitos republicanos virtuosos que sejam dotados de capacidades para transformá-las.

Dessa forma, essa pesquisa se coloca como um passo para o incentivo à ampliação das dinâmicas dialógicas: as recomendações convidam a aprofundar o exercício que começa a ser articulado pelas iniciativas do TSE na SNE com atores *experts* e que pode ainda ser re combinado e mais bem aprimorado ao abrir-se também para redes de atores sociais engajados em causas urgentes e para representantes de instituições governamentais de esferas estaduais, federais, regionais e locais, dos Poderes Legislativo e Executivo e demais órgãos do Poder Judiciário. Com a iniciativa inovadora da SNE e sua abertura à revisão crítica, o TSE se coloca no campo da reflexividade, disposto ao agir colaborativo, visando à democratização da democracia, em seus sentidos mais abrangentes.

## Referências

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introduction: the cultural and the political in Latin American social movements. *In*: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultures of politics, politics of**

**cultures:** re-visioning Latin American social movements. Colorado-USA: Westview Press, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Índice de Gini**. Banco Mundial: Washington, 2020. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BENEVIDES, Bruna; NOGUEIRA, Sayonara (org.). **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2020**. São Paulo: ANTRA: IBTE, 2021. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2021/01/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.996, de 7 de junho de 1982**. Dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1982. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L6996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L6996.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.444, de 20 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7444.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7444.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. 12. ed. Brasília: TSE, 2016. 1160 p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021a. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/eleitorado\\_anos/2020.html](https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/eleitorado_anos/2020.html). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.554, de 18 dezembro de 2017**. Dispõe sobre os atos preparatórios para as Eleições 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-554-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 190 p. (Coleção SNE, 2).

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 144 p. (Coleção SNE, 8).

BRUGUE, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? el caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 22 jul. 2021.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy**. Translated by Graham Burchell. Inside Technology. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Notícia, 18.02.2020. **Brasil se mantém como 3º país com maior população carcerária do mundo**. São Paulo: Conectas, 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-mantem-como-3o-pais-com-a-maior-populacao-carceraria-do-mundo>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CRUZ, F.N.B. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília: Universidade

de Brasília, 2020. 262 p. (Pesquisa, Inovação & Ousadia). Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/63/49/229-1>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CRUZ, F.N.B *et al.* Caminhos da ação pública transversal para o desenvolvimento democrático. *In*: ALMEIDA, L.S.B.; RODRIGUES, M.I.; SILVEIRA, R.M.C.; MELO, C.M.O. (org.). **Contribuições do campo de públicas**: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Anos 90 - política e sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**. 2019. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias/resource/225de757-416a-46ab-addf-2d6beff4479b>. Acesso em: 21 jul. 2021.

DUTRA, W. Z; DAUFEMBACK, V. CRUZ, F.N.B. **A sociedade civil nas políticas penais**: estratégias de incidência. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2021.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Pedagogia da pesquisa-ação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 483-502, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a11v31n3.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da Justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Justiça anormal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 739-768, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/68001>. Acesso em: 22 jul. 2021.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-237, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293>. Acesso em: 22 jul. 2021.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **L'instrumentation de l'action publique**: controverses, résistances, effets. Paris: Presses de Sciences, 2014.

INGRAM, Helen; DELEON, Peter; SCHNEIDER, Anne. Conclusion: Public policy theory and democracy: the elephant in the corner. *In: Contemporary approaches to public policy*. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 175-200.

LODI, Marluce Dantas de Freitas; THIOLENT, Michel Jean Marie; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt. Uma discussão acerca do uso da pesquisa-ação em Administração e Ciências Contábeis. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./abr. 2018. Disponível em: [http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrj/article/view/3212/pdf\\_12](http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrj/article/view/3212/pdf_12). Acesso em: 22 jul. 2021.

MUSIAL, Denis Cezar; MARCOLINO-GALLI, Juliana Ferreira. Vulnerabilidade e risco: apontamentos teóricos e aplicabilidade na Política Nacional de Assistência Social. **O Social em Questão**, [Rio de Janeiro], ano 22, v. 44, p. 291-306, 2019. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_44\\_SL2%20\(1\).pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_44_SL2%20(1).pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

# POR UMA TEORIA DOS DIREITOS POLÍTICOS DEMOCRÁTICA, PLURALISTA E CONFORME A CONSTITUIÇÃO

João Andrade Neto<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Entre os muitos elementos do Direito Eleitoral e do sistema político brasileiro que têm sido objeto de discussão e de reforma desde a promulgação da Constituição de 1988, não se incluem os direitos políticos – ao menos não aqueles que são exercidos pelo eleitor, o cidadão em sentido estrito. A cidadania ativa não movimenta os mesmos recursos públicos e privados nem atrai o mesmo *lobby* destinado a viabilizar candidaturas, campanhas eleitorais e demais institutos relacionados ao exercício da cidadania passiva (isto é, da elegibilidade, ou do direito de candidatar-se e de ser votado). Talvez, por isso, não tenha despertado interesse proporcional à sua importância para o projeto constitucional de efetivação do Estado democrático de direito no país. Os direitos ao voto, ao alistamento, à transferência, à quitação, ao domicílio eleitoral e outros que lhes são correlatos, bem como as restrições jurídicas que sobre eles incidem, como a perda e a suspensão, e os obstáculos de natureza extrajurídica que se colocam à aquisição e ao exercício deles não têm merecido a devida atenção de tribunais, de legisladores e de partidos políticos. O mesmo cenário se repete nas faculdades e academias de Direito e nas publicações jurídicas, nas quais predominam artigos acadêmicos ou de opinião sobre alguns poucos “grandes temas” do Direito Eleitoral: propaganda, inelegibilidades e registro de candidatura, financiamento e arrecadação de campanha.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito com distinção (Summa Cum Laude) pela Universität Hamburg/Fakultät für Rechtswissenschaft. Ex-bolsista do programa Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista judiciário, assessor-chefe do Gabinete do Juiz-Membro 5 do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Professor de Direito Eleitoral da Especialização em Direito Eleitoral da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Virtual e da Faculdade Padre Arnaldo Janssen. Autor do livro *Borrowing Justification for Proportionality: on the influence of the principles theory in Brazil* (Springer, 2018) e de artigos sobre Direito Constitucional, Comparado, Eleitoral e Teoria do Estado e do Direito, publicados em coletâneas e periódicos nacionais e estrangeiros. Conteudista e instrutor da Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais e colaborador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Coordenador do Grupo Temático 1 – Direitos Políticos do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

Aos direitos políticos se reservam manuais, que, acrícos e formalistas, não têm ambição maior que comentar o texto da Constituição e das leis. Os trabalhos que integram este volume vêm, portanto, suprir uma lacuna na produção bibliográfica em Direito Eleitoral e Constitucional ou sobre eles, mas não somente. Como defendo nas páginas seguintes, esta publicação vai além de diagnosticar problemas sociais e institucionais persistentes e de oferecer propostas para atacá-los – o que, por si só, seria de grande relevância. Resultado mais concreto de um ambicioso projeto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), esta coletânea lança as bases para uma nova concepção dos direitos políticos verdadeiramente democrática, pluralista e conforme a Constituição, e assim deve ser lida. Nesta conclusão, joga luzes sobre os elementos que, presentes nos demais capítulos, fornecem as premissas para tal concepção democrática, pluralista e conforme a Constituição dos direitos políticos. Espero demonstrar que ela está implícita no diagnóstico e nas propostas contidas nos capítulos anteriores e no anexo deste livro. Pretendo torná-la explícita aqui, para fincar a pedra fundamental de uma teoria dos direitos da cidadania ativa, da qual se possam extrair diretrizes tanto para a produção quanto para a interpretação e a aplicação das normas jurídicas relacionadas à condição de eleitor.

Contudo, antes de expor essas premissas, cumpre-me dizer algo sobre o escopo deste ensaio. Primeiramente, o volume que o leitor tem em mãos é resultado da Fase 2 do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) e consolida os estudos do Eixo Temático 1, dedicado especificamente aos direitos políticos correlatos à condição de eleitor. Portanto, ainda que algumas das pesquisas adentrem em temas diversos e inequivocamente relacionados, como campanhas, candidaturas, arrecadação etc., cuja relevância não deve ser subestimada, não é sobre eles que recai meu foco. A mim foi confiada a imensa responsabilidade de coordenar o Eixo Temático 1 na Fase 1 do SNE e de redigir o relatório final, que serviu de base para os estudos ora em análise.<sup>2</sup> Naquele relatório, definiram-se os recortes de interesse do eixo: alistamento, voto, justificativa, domicílio eleitoral, multa pelo não comparecimento às urnas, quitação das obrigações eleitorais, perda e suspensão dos direitos políticos. São esses, portanto, os grandes temas sobre os quais me debruço aqui, todos de inegável relevância para a vida política do destinatário final das normas eleitorais: o cidadão-eleitor.

---

<sup>2</sup> ANDRADE NETO, João *et al.* Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE). **Sistematização das normas eleitorais**: Eixo temático 1: direitos políticos e correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 9v. Disponível em: <<http://tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>>.

Em segundo lugar, a despeito de o grupo de pesquisadores que compuseram o Eixo Temático 1 nesta Fase 2 do SNE ser transdisciplinar ou multidisciplinar – o que, sem dúvida nenhuma, é um grande trunfo do projeto –, eu sou um jurista. Respeitando os limites da minha formação e as balizas metodológicas da produção acadêmica do campo do conhecimento em que atuo, não me aventuro a produzir uma reflexão extrajurídica. Meus métodos, minha perspectiva, minha abordagem e minha conclusão são, portanto, típicos do Direito e, mais especificamente, do Direito Constitucional e Eleitoral. Disso não decorre que as implicações sociais da interpretação e aplicação das normas sejam desimportantes nem muito menos que as contribuições vindas dos professores e pesquisadores que atuam em disciplinas como Educação, Sociologia, Administração, Ciências Políticas, Políticas Públicas etc. possam ser ignoradas. Ao contrário, uma abordagem jurídica não tem que ser hermética. Embora a questão normativa tenha necessariamente preeminência, os efeitos concretos da interpretação e aplicação das normas são também problemas jurídicos. De fato, o relatório final do Eixo Temático 1 da Fase 2 do SNE, escrito por e para juristas, não se debruçava sobre as consequências extrajurídicas da legislação analisada, mas essa limitação – creio – foi corrigida nesta fase. Como espero demonstrar, as contribuições das demais disciplinas foram cuidadosamente consideradas, absorvidas e incorporadas às reflexões que agora apresento, a partir de uma filtragem que as toma como contribuições para o aperfeiçoamento do Direito, das instituições jurídicas (particularmente da Justiça Eleitoral) e de suas práticas e seus procedimentos.

Extrapolando as ideias contidas nos trabalhos que compõem este volume, proponho que qualquer abordagem dos direitos políticos que se pretenda verdadeiramente democrática, pluralista e conforme a Constituição (ou constitucionalmente adequada e justificada) deve se embasar em três premissas: fundamentalidade, importância e interseccionalidade. Defendo a tese de que os direitos de cidadania ativa são importantes porque legitimam a própria democracia e o Estado democrático de direito, são fundamentais porque ocupam o mais elevado *status* entre as normas jurídicas, de cláusulas pétreas constitucionais, e são interseccionais porque seu reconhecimento é devido aos membros de uma comunidade política historicamente plural, não por fatores contingentes, mas constitutivamente. Essa tridimensionalidade dos direitos políticos espelha a divisão deste artigo e a ordem das seções a seguir. Na seção seguinte, abordo a fundamentalidade, por meio da análise dos capítulos 2 e 3; na Seção 3, a importância, que se reflete na abordagem

dos capítulos 4 e 5; e na Seção 4, a interseccionalidade, presente nos capítulos 6 e 7. Ao final, espero demonstrar que os diferentes déficits que marcam a efetivação dos direitos políticos clamam também por soluções jurídicas, a cargo das instituições estatais encarregadas de produzir e aplicar o Direito Eleitoral (especialmente, o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral, mas não só). Tais soluções não devem ser tópicas nem casuísticas; elas devem ser extraídas de uma teoria jurídica – mas não formalista –, que conceba esses mesmos direitos sob uma perspectiva pluralista, democrática e conforme a Constituição.

## 2. A fundamentalidade dos direitos políticos

As pesquisas reunidas nos capítulos 2 e 3 desta obra oferecem notáveis contribuições para uma nova abordagem da fundamentalidade dos direitos políticos inerentes à condição de eleitor. Ninguém duvida que os direitos ao alistamento e ao voto sejam fundamentais – o texto e a organização da Constituição, que os coloca no mesmo título que outros direitos fundamentais clássicos, como as liberdades de crença, locomoção e expressão, não deixam dúvidas a esse respeito. E é assim que os manuais de Direito Constitucional os reconhecem. Mas o que significa exatamente afirmar que os direitos políticos de cidadania ativa são fundamentais? Uma primeira resposta seria: significa que são direitos com *status* constitucional, localizados no topo da hierarquia das normas que compõem o Direito brasileiro, e ainda qualificados como cláusulas pétreas, que não podem ser suprimidas nem reduzidas nem sequer por emendas à Constituição. Essa resposta é obviamente correta e, no entanto, insuficiente. Ela não enfrenta a questão colocada pelo próprio texto constitucional. O artigo 14 da Constituição afirma que o alistamento e o voto são, simultaneamente, direitos de todos os brasileiros (e portugueses equiparados) maiores de 16 anos que não estejam conscritos durante o período de serviço militar obrigatório e deveres dos brasileiros alistáveis que sejam alfabetizados e tenham entre 18 e 70 anos. Qualquer concepção de direitos políticos que se pretenda conforme a Constituição deve dar conta da dualidade direito-dever de se alistar eleitor e de votar.

As peculiaridades desses direitos fundamentais que são também deveres foram exploradas pelos capítulos 2 e 3 desta obra, de autoria das equipes de pesquisadores lideradas por Álvaro Souza Cruz, no primeiro caso, e Estefânia Maria de Queiróz Barboza, no segundo. Embora a Constituição de 1988 trate os direitos políticos como direitos fundamentais, a prática e os discursos jurídicos cotidianos são ainda influenciados pela concepção do voto como um dever cívico. Souza Cruz *et al.* traçam

as origens da obrigatoriedade do alistamento e do voto nessa concepção cívica, adotada pelo legislador do Código Eleitoral de 1932 e pelo constituinte de 1934.<sup>3</sup> A persistência dessa ideia entre nós explicaria a atual previsão constitucional de que o voto e o alistamento são deveres jurídicos, para cujo descumprimento o Código Eleitoral prevê multa. A situação do Brasil é semelhante à da Argentina, da Bolívia e da maior parte dos Estados latino-americanos, que vinculam a obrigatoriedade a restrições a direitos ou sanções pecuniárias. No entanto, no Direito comparado, não há vinculação necessária entre a obrigatoriedade do voto e a previsão de multa pelo não comparecimento. Como Barboza *et al.* observam, em países como Costa Rica, El Salvador e Guatemala, a obrigatoriedade não se faz acompanhar de nenhum tipo de sanção ou medida coercitiva.<sup>4</sup>

## 2.1. A desproporcionalidade entre a sanção e as medidas coercitivas

No Capítulo 2, Souza Cruz *et al.* propõem uma discussão sobre se a multa pelo não comparecimento às urnas tem natureza de medida coercitiva ou de sanção, o que, para o leitor, pode parecer um exercício de juridiquês sem mais implicações. Não é o caso, porém. Há consequências práticas decorrentes da compreensão da finalidade dessa multa. Em linhas gerais, medidas coercitivas, de natureza processual, prestam-se a compelir as pessoas a fazerem algo lícito que elas devem fazer; elas punem a omissão em praticar um ato devido. Já sanções se prestam a punir as pessoas por terem praticado um ato ilícito. Essa diferença espelha o que muitas vezes passa despercebido no texto do artigo 7º do Código Eleitoral. O *caput* do artigo comina multa ao eleitor que deixa de comparecer às urnas e de justificar a ausência no prazo legal. Por sua vez, o parágrafo primeiro prevê restrições a direitos civis com o fim de compelir o eleitor faltoso a regularizar sua situação perante a Justiça Eleitoral, pagando a multa decorrente da ausência de voto e de justificativa. Como expusemos no relatório da Fase 1 do SNE, a multa cominada ao eleitor é uma sanção; no entanto, as restrições de direito (por exemplo, a proibição de requerer passaporte, inscrever-se em concurso e tomar posse em cargo público, de participar de licitação ou de concorrência pública, de obter empréstimos ou de celebrar contrato com estabelecimento de crédito mantido pelo governo etc.), são medidas coercitivas.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de *et al.* **Sanções civis por descumprimento de preceitos eleitorais no direito comparado**: Europa e América Latina.

<sup>4</sup> BARBOZA, Estefânia Maria de Queiróz *et al.* **O direito e o dever de votar**: análise da (in)constitucionalidade do artigo 7 do código eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto.

<sup>5</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 27.

Disso decorre um primeiro problema, perceptível pela simples leitura do Código Eleitoral: “as medidas coercitivas contidas no parágrafo 1º, que se prestariam a constranger o eleitor ao voto, são consideravelmente mais graves do que a própria sanção prevista no *caput* do artigo 7º do CE para o não comparecimento às urnas – pagamento de multa – e, por isso, dificilmente passariam em teste de proporcionalidade.”<sup>6</sup> No Capítulo 3, Barboza *et al.* exploram tanto a desproporcionalidade das medidas coercitivas quanto a falta de efetividade da sanção propriamente dita; para os autores, a multa, usualmente em torno de 3 reais e 50 centavos, não representa “embaraço que force o cidadão a exercer o dever cívico de votar.”<sup>7</sup> Ela seria uma medida inadequada, portanto, para o fim a que se destina: “fomentar o exercício do comparecimento dos eleitores às urnas.”<sup>8</sup> Comparando a multa com o salário mínimo de países como Peru, Bolívia, Equador e Uruguai, Souza Cruz *et al.* concluem que o valor praticado no Brasil, cujo máximo previsto em lei é 10% de 33,02 UFIR, ou 0,32% do salário mínimo, “soa irrisório”. Aqueles países “impõem multas em valor aproximado ao de alguns países europeus, como Luxemburgo. Ali a multa chega a 250 euros, cerca de 11,35% do salário mínimo.”<sup>9</sup>

Souza Cruz *et al.* questionam também a eficácia da sanção pecuniária – qualquer que seja seu valor – para estimular o exercício do voto. Registram que a Bélgica cobra uma multa baixa quando comparada a outros país europeus (“cerca de 0,62% do salário mínimo local”); “mesmo assim, o país registra uma das mais altas taxas de comparecimento do mundo, tendo obtido uma participação eleitoral de 88,47% nas eleições de 2019.”<sup>10</sup> No entanto, não deixam de notar que tanto Luxemburgo quanto o Uruguai, países em que a multa por reincidência é alta (o teto seria equivalente a 6.400 reais, no primeiro caso, e a 600 reais, no segundo), detêm igualmente altas taxas de participação eleitoral, em comparação com o restante da União Europeia e da América Latina, respectivamente. Observam também que há considerável variação entre as taxas de comparecimento às urnas em países que adotam o voto facultativo, como Alemanha (76,2%), Espanha (71%), Reino Unido (67%) e Chile (50%), por exemplo, ou mesmo entre diferentes eleições considerando-se um mesmo país. Isso os leva a concluir que embora as sanções tenham algum impacto ou influência nos

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> BARBOZA *et al.*

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> SOUZA CRUZ *et al.*

<sup>10</sup> Ibid.

percentuais de participação eleitoral, elas não são suficientes nem capazes, por si só, de garantir que aqueles índices sejam ou se mantenham altos.

No Brasil, como demonstram os dados obtidos por Barboza *et al.* a partir do site do TSE, nas Eleições 2020, “76,85% dos eleitores aptos compareceram à eleição e votaram no primeiro turno, e 70,47% no segundo turno. Enquanto, nas eleições de 2018, 79,68% dos eleitores aptos exerceram o direito ao voto no primeiro turno, e 78,71% no segundo turno.”<sup>11</sup> Ou seja, ainda que seja verdade que “as taxas de abstenção do eleitorado brasileiro [tenham] aumentado nos últimos anos: de 19,39% no primeiro turno de 2014, para 23,15% no primeiro turno de 2020”, os índices de comparecimento brasileiros são comparativamente altos ainda, mesmo que estejam em queda.<sup>12</sup> Dado o baixo valor da sanção pecuniária em comparação a outros países latino-americanos em que o voto também é obrigatório, Souza Cruz *et al.* supõem que, no Brasil, “o eleitor vote não para evitar o impacto da multa, mas sim para evitar o incômodo e a burocracia de realizar o pagamento dessa punição.”<sup>13</sup> Se a sanção prevista em lei pelo não comparecimento às urnas é “irrisória” na visão dos autores, o mesmo não pode ser dito sobre as medidas coercitivas previstas no parágrafo 1º do artigo 7º do Código Eleitoral.

Em linhas gerais, Souza Cruz *et al.* e Barboza *et al.* endossam as conclusões obtidas pelo relatório da Fase 1 do SNE. As medidas coercitivas pelo não exercício do voto são desproporcionais, por serem muito mais nocivas para a vida civil dos cidadãos do que a multa; não bastasse isso, várias delas são também inconstitucionais por violarem direta ou indiretamente outros direitos fundamentais previstos na Constituição. É o caso do inciso 6 do parágrafo 1º do artigo 7º do Código Eleitoral, que impede a matrícula em estabelecimento de ensino ao eleitor que não comprove ter votado na última eleição, pagado a respectiva multa ou justificado devidamente. A vedação de acesso ao ensino público atenta frontalmente contra o direito à educação, expressamente reconhecido como fundamental pelo artigo 6º da Constituição. É também flagrantemente inconstitucional, conforme registrado pelo relatório da Fase 1 do SNE, a previsão de que servidores públicos possam ficar sem receber vencimentos por não comparecerem às urnas. “Na medida em que o salário (e formas equivalentes de remuneração, como proventos, rendimentos etc.)

<sup>11</sup> BARBOZA *et al.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> SOUZA CRUZ *et al.*

tem natureza alimentar, o legislador não poderia impedir o seu recebimento”, sob pena de violar o artigo 6º da Constituição, que também inclui a alimentação entre os direitos sociais fundamentais.<sup>14</sup>

Souza Cruz *et al.* ainda registram, criticamente, a tendência de países latino-americanos de aplicarem sanções e restrições mais severas a servidores públicos que deixam de votar, o que decorre de uma confusão entre as pessoas que compõem o funcionalismo e a própria estrutura estatal, por atribuir a elas um dever cívico qualificado que não se impõe aos demais eleitores. “Parece desarrazoada essa postura, uma vez que todos, servidores públicos ou não, são igualmente cidadãos”, concluem.<sup>15</sup> No caso do Brasil, ao se aplicar o que está previsto no parágrafo 2º do artigo 124 do Código Eleitoral, o servidor público que, convocado a ser mesário, deixa de comparecer pode vir a ser suspenso de suas atividades por até 15 dias. Como aponta o relatório da Fase 1 do SNE, o Código Eleitoral:

[...] trata os servidores públicos de modo desigual diante dos demais cidadãos [...]. Tal tratamento desigual não encontra justificativa, uma vez que a causa da sanção prevista no parágrafo 2º não é uma falta infracional [...], que só poderia ser cometida por servidor público [no exercício de suas funções], mas o descumprimento de um dever a todos imposto pela lei – convocação para os trabalhos eleitorais.<sup>16</sup>

Não se deve encarar como coincidência essa vinculação indevida entre a cidadania ativa e o exercício da função pública. A ideia de que o servidor público carrega um dever cívico qualificado, que ultrapassa a jornada de trabalho propriamente dita e invade a esfera individual das liberdades públicas, sugere que a obrigatoriedade do voto está intimamente relacionada a uma concepção funcionalista da cidadania, que atribui a todo cidadão antes uma função (algo que cada um de nós deve à comunidade política) que um direito político individual (cujo reconhecimento a comunidade política deve a cada um de nós). Como observei em outro lugar, essa concepção, embora seja incompatível com as premissas adotadas pela Constituição, ainda é bastante influente entre juristas, o que é preocupante, pois ela equipara o eleitor a uma espécie de particular em colaboração com a Administração, como se o direito ao

<sup>14</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 27.

<sup>15</sup> SOUZA CRUZ *et al.*

<sup>16</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 119-120.

voto fosse uma concessão, que poderia ser, a qualquer momento, retomada pelo poder público.<sup>17</sup>

## 2.2. A desproporcionalidade da repercussão sobre direitos civis

Uma conclusão pouco explorada que decorre da fundamentalidade dos direitos políticos é que eles são normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral.<sup>18</sup> É o que se extrai do parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” Isso impõe ao Poder Judiciário o dever de, uma vez provocado, concretizá-los, independentemente de haver lei ou ato administrativo que os regulamente. Era de se esperar, portanto, que a sanção de multa e as medidas coercitivas impostas a quem deixa de votar e de justificar fossem objeto de constante questionamento judicial, na medida em que restringem o exercício de diversos outros direitos civis. Também se poderia supor que a desproporcionalidade interna ao artigo 7º do Código Eleitoral (que prevê medidas coercitivas mais graves que a própria sanção) e a patente inconstitucionalidade das proibições ao recebimento de vencimentos e de acesso ao ensino público, além de outras, fossem motivos suficientes para incentivar a judicialização de demandas contrárias à aplicação da norma. Não é o que se observa, porém.

Ao realizarem uma pesquisa nos repertórios de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça, Barboza *et al.* constataram “que o artigo 7º do Código Eleitoral não costuma ser objeto de disputas processuais, inexistindo quantidade significativa de julgados abordando o tema. [...] uma possível explicação para o baixo número de demandas sobre o tema é a de que as questões mencionadas são comumente resolvidas antes, na via administrativa.”<sup>19</sup> Entre os poucos casos julgados encontrados pelos autores, destacam-se decisões garantindo o direito à emissão de passaporte e à nomeação em concurso público a eleitores que se abstiveram de votar ou de justificar a ausência na última eleição, ou que estavam impedidos de fazê-lo, em razão da suspensão dos direitos políticos. Em geral, mostra-se mais vantajoso (porque mais rápido e mais barato) para o eleitor

<sup>17</sup> ANDRADE NETO, João, O voto nulo e seus efeitos: Um ensaio sobre a (falta de) lucidez da jurisprudência do TSE, in: AGRA, Walber de Moura *et al.* (Orgs.), **Tratado de Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 1, página 216.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da, **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, página 83.

<sup>19</sup> BARBOZA *et al.*

quitar a multa do que a questionar judicialmente, o que explica porque a questão da constitucionalidade do artigo 7º do Código Eleitoral nunca fora satisfatoriamente enfrentada pelo Poder Judiciário.

A baixa taxa de judicialização envolvendo a sanção de multa e as medidas coercitivas previstas na legislação joga luz também para um problema de fundo, de acesso ao Poder Judiciário, que marca as questões que giram em torno do exercício dos direitos políticos de cidadania ativa. Essa conclusão pode ser extrapolada a partir dos números de comparecimento e abstenção do eleitorado brasileiro nas Eleições 2014, 2016, 2018 e 2020, levantados por Barboza *et al.* a partir das “Estatísticas Eleitorais”, a cargo da Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental do TSE e disponíveis no *site* do Tribunal. Os dados sobre não comparecimento revelam que, ao menos quantitativamente, há perfis preferenciais sobre os quais incidem a sanção de multa e as medidas coercitivas decorrentes da ausência às urnas. Os autores apontam, por exemplo, que, no primeiro turno das Eleições 2018, o percentual de não comparecimento de eleitores com deficiência de locomoção (33,68%) foi bastante superior ao de eleitores com outras deficiências (26,43%).<sup>20</sup> Os índices de não comparecimento são também altos quando se trata de pessoas cujo gênero não foi informado (quando comparadas a pessoas que informaram o gênero masculino ou feminino) e de mulheres que se inserem nas categorias “analfabeto” ou “lê e escreve” (único recorte baseado em grau de instrução no qual a abstenção feminina é superior à masculina).<sup>21</sup>

Embora não sejam conclusivos, esses dados podem indicar uma correlação entre vulnerabilidade social e abstenção eleitoral. Nesse contexto, caberia indagar se há justificativa jurídica para a cominação de sanções e medidas coercitivas a indivíduos que deixam de comparecer às urnas por razões pelas quais não podem ser responsabilizados – como falta de acessibilidade, no exemplo mais concreto das pessoas com deficiência de locomoção. Para Barboza *et al.*, a correlação entre

---

<sup>20</sup> Ver também DIAS SILVA, Tatiana, **Notas sobre alistamento e justificativa eleitoral**: subsídios para elaboração do Relatório Parcial do Grupo Revisor 1 – Direitos Políticos e correlatos (Anexo). Dias Silva obtém dados que ajudam a dimensionar a exclusão das pessoas com deficiência: “Considerando o eleitorado em 2020, segundo o TSE, 1.158.405 eleitores apresentavam algum tipo de deficiência (32,56% destes, com dificuldade de locomoção; 12,06% com deficiência visual e 6,59% com deficiência auditiva). O número equivalente a 0,78% do total (considerando como pessoas com deficiência o quantitativo de 12.748.663 pessoas, ou 6,7% da população total registrada pelo Censo Demográfico 2010), bem inferior à participação desse segmento em qualquer faixa etária na população (até mesmo nas faixas de possíveis eleitores mais jovens neste levantamento, de 15 a 29 anos ou de 30 a 39 anos, por exemplo, o percentual de pessoas com deficiência é de, respectivamente, 3,0% e 4,2%.) Considerando a diferença temporal dos levantamentos, essa população é sub-representada entre os eleitores.”

<sup>21</sup> BARBOZA *et al.*

abstenção eleitoral e vulnerabilidade social justificaria que o legislador cogitasse outras medidas para garantir o comparecimento às urnas e, assim, cumprir a finalidade pretendida com a obrigatoriedade do voto, sem fazer uso de sanções. Os autores propõem, por exemplo, a disponibilização de transporte público gratuito no dia da votação nas áreas urbanas, objeto do Projeto de Lei nº 1.751/2011, proposto pelo Deputado Federal Arthur Lira (PP/AL), que aguarda parecer das Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Entendem ainda que a adoção de medidas de incentivo ao voto podem ser efetivas para estimular o comparecimento. Sugerem, por exemplo, a concessão de “meia-entrada” em cinemas, *shows* e outras atividades culturais – “a exemplo do PL nº 1322/2019, proposto pelo Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), que concede o benefício da ‘meia-entrada’ aos doadores de sangue, como forma de incentivo à doação”; o “lançamento de pontos positivos no ‘Serasa Score’, [...] porque o devido comparecimento no local de votação indica maior confiabilidade quanto aos dados de localização da pessoa, informação que é relevante para avaliação da margem de concessão de crédito”; e a “concessão de um dia de folga (em banco de horas a ser compensado ao longo do ano, em comum acordo entre empregado e empregador)”, entre outras.<sup>22</sup>

Se, por um lado, Barboza *et al.* defendem a adoção de incentivos ao voto como alternativa à multa, por outro também apontam que as medidas coercitivas hoje previstas no parágrafo 1º do artigo 7º do Código Eleitoral poderiam ser substituídas por outras que, nas palavras deles, “afetem de forma menos grave o exercício de direitos civis [...] e, ao mesmo tempo, [possam] se mostrar muito mais efetivas para desestimular o não comparecimento às urnas por parte do eleitorado.”<sup>23</sup> Os autores cogitam a possibilidade de negativação do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do eleitor faltoso, como obstáculo para a concessão de crédito; a adoção do comparecimento às urnas como condicionante para o cadastro em programas de assistência social e a atualização do valor da multa.

Indago, porém, se tais medidas seriam de fato menos gravosas do que aquelas atualmente previstas no Código Eleitoral – ou melhor, seriam menos gravosas para quem? Afinal, a proibição de emissão de passaporte, por exemplo, medida coercitiva hoje prevista no inciso 5 do parágrafo 1º do artigo 7º do Código Eleitoral atinge somente uma parcela da população facilmente identificável, por meio de recortes

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

de renda, como sendo de classe média ou alta. As alternativas propostas pelos autores, porém, teriam como destinatários principais as classes sociais mais baixas, justamente as mais socialmente vulneráveis e, por isso, as que enfrentam os maiores obstáculos para exercerem seus direitos de cidadania ativa. Essas pessoas passariam a ser desproporcionalmente oneradas por medidas como a proibição de receberem assistência social – que, além de tudo, dificilmente poderia ser considerada conforme a Constituição, uma vez que atenta contra um direito social fundamental. Também há de se questionar se a multa pelo não exercício do voto é, de fato, “irrisória”, como diagnosticado por Souza Cruz *et al.* Tal conclusão não considera a miserabilidade de grupos sociais específicos – questão explorada por Bravo Cruz *et al.*, como discuto na Seção 4. Além de antidemocráticas, as consequências excludentes das medidas alternativas propostas por Barboza *et al.*, ou do aumento do valor da multa, que se infere dos argumentos de Souza Cruz *et al.*, reforçariam o que os primeiros autores afirmam querer combater: a desigualdade das restrições que punem “indevidamente a população mais vulnerável.”<sup>24</sup>

### 3. A importância dos direitos políticos

As pesquisas reunidas nos capítulos 4 e 5 desta obra oferecem notáveis contribuições para uma nova abordagem da importância dos direitos políticos inerentes à condição de eleitor. O Capítulo 4, de autoria de Ramon Mapa da Silva, fornece elementos para conceber os direitos políticos como fonte de legitimação da própria democracia e do Estado democrático de direito, “ligados diretamente ao exercício popular da soberania constitucionalmente reconhecida.”<sup>25</sup> Como observa o autor, contrasta com a importância dos direitos políticos para a vida democrática o fato de que o Congresso Nacional nunca legislou sobre as hipóteses de perda e suspensão desses direitos previstas na Constituição, ainda dependentes de especificação e detalhamento pela jurisprudência e pelas resoluções do TSE. No Capítulo 5, Eder Fernandes Santana dedica-se à questão da participação política de crianças e adolescentes. O autor parte da premissa de que eles têm direito ao reconhecimento “como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento”, a que corresponde o dever de todos os demais “de escuta e de consideração de sua palavra singular em todos os processos decisórios, não apenas individuais como

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> MAPA DA SILVA, Ramon, **Perda e suspensão dos direitos políticos**: notas sobre inadequações no ordenamento.

coletivos”.<sup>26</sup> Ele joga luz sobre “questões como o autoritarismo adultocêntrico, a seletividade, a invisibilidade de pessoas em razão da idade”<sup>27</sup>, que não haviam sido diagnosticadas no relatório final da Fase 1 do SNE. Se o trabalho de Silva escancara um déficit legislativo envolvendo as causas de perda e suspensão dos direitos políticos em geral, o de Santana expõe o déficit de reconhecimento dos direitos políticos de crianças e adolescentes. Os dois artigos são comentados a seguir.

### 3.1. O déficit legislativo

Subvertendo a lógica punitivista que predomina nos estudos das restrições jurídicas à cidadania ativa e rompendo com o formalismo a ela associado, que despreza as consequências da aplicação do Direito na sociedade ou em grupos sociais específicos, o Capítulo 4, de Mapa da Silva, propõe-se a discutir a perda e a suspensão dos direitos políticos a partir da importância destes. Como explica o autor, a Constituição de 1988 não apenas reconhece a fundamentalidade desses direitos, mas também sua importância, e o faz repelindo o texto de constituições anteriores, que continham restrições à cidadania ativa incompatíveis com o paradigma de um verdadeiro Estado democrático de direito. “A Constituição de 1988, servindo bem à sua alcunha de cidadã, garantiu que a perda ou a suspensão dos direitos políticos se dessem por razões muito específicas, erguendo sobre essas liberdades públicas um pálio que intenta protegê-las dos ventos das circunstâncias”, afirma.<sup>28</sup>

Mapa da Silva acertadamente constata que “a legislação eleitoral se mostra ainda defasada em relação à proteção constitucional”, e, “no que diz respeito às causas de perda e suspensão dos direitos políticos, [ela] é de uma carência problemática.”<sup>29</sup> As conclusões do autor são similares às do relatório da Fase 1 do SNE, no qual diagnosticamos que: “as hipóteses de suspensão ou perda dos direitos políticos, previstas no artigo 15 da CF/1988, não são reguladas por lei, mas [parcial e] exclusivamente regulamentadas” por resoluções do TSE.<sup>30</sup> A ausência de

<sup>26</sup> SANTANA, Eder Fernandes, **O direito de crianças e adolescentes à liberdade de participação na vida política**.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> MAPA DA SILVA.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 77-78.

regulação legal das hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, previstas no artigo 15 da Constituição de 1988, é notável justamente em razão da importância desses direitos. Silva constata que mesmo o texto da Resolução-TSE nº 21.538/2003, editada para regulamentar a aplicação dessas normas, “é lacunoso, por exemplo, sobre a comunicação pela Justiça Comum à Justiça Eleitoral da suspensão e restabelecimento dos direitos políticos, nos casos de condenação por improbidade administrativa”, e, “no caso das comunicações sobre condenações e cumprimento de penas, [...] não traz, o que seria de se esperar em tempos de comunicação digital, nenhuma disposição devotada à celeridade desses procedimentos.”<sup>31</sup>

Para além dos casos de lacuna legislativa, isto é, ausência de lei, vários dos artigos do Código Eleitoral que direta ou indiretamente afetam o exercício da cidadania ativa não foram recepcionados pela Constituição (embora não o tenham sido ainda declarados inconstitucionais pelos tribunais) ou foram tacitamente revogados por leis posteriores. O problema também fora constatado pelo relatório da Fase 1 do SNE: “a noção de cidadania que inspirou o CE é consideravelmente mais restritiva do que a concepção pluralista trazida pela CF/1988”, e, no entanto, “os dispositivos do CE que dispõem sobre as condições de alistabilidade e a obrigatoriedade do alistamento e do voto (artigos 4º, 5º e 6º do CE)”, embora “incompatíveis com o disposto no artigo 14 da CF/1988”, “nunca foram expressamente revogados.”<sup>32</sup> Os casos mais óbvios de incompatibilidade entre o texto do Código Eleitoral e o da Constituição são, por exemplo, dos incisos 1 e 2 do artigo 5º do CE, que trata como inalistáveis os analfabetos e aqueles “que não saibam exprimir-se na língua nacional”, de modo a excluir os indígenas. A jurisprudência do TSE reconheceu que nenhum dos dois incisos foi recepcionado pela Constituição de 1988, que considera inalistáveis somente os estrangeiros (exceto os portugueses equiparados), os menores de 16 anos e os conscritos durante o serviço militar obrigatório.

Há, porém, outros exemplos menos óbvios espalhados pela legislação, cuja conformidade com a Constituição de 1988 nunca foi examinada pelos tribunais. Mapa da Silva destaca o “problemático” artigo 71 do Código Eleitoral, que prevê, “em seu inciso 2, a perda e a suspensão dos direitos políticos como causa para o cancelamento do título de eleitor.”<sup>33</sup> O autor corretamente nota que a Constituição

<sup>31</sup> MAPA DA SILVA.

<sup>32</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 17.

<sup>33</sup> MAPA DA SILVA.

não recepcionou esse “dispositivo normativo pré-constitucional, datado de 1965, momento em que as liberdades democráticas e os direitos fundamentais não eram prioridade do Estado brasileiro.”<sup>34</sup> E não o teria recepcionado porque haveria uma desproporção na equiparação dos efeitos da perda e da suspensão dos direitos políticos, que indistintamente acarretam o cancelamento do título, de acordo com o texto da lei. Para o autor, “o cancelamento do título é medida de severidade excepcional para ser aplicado a alguém que está com os direitos políticos apenas suspensos, podendo sanar a circunstância suspensiva a qualquer momento.”<sup>35</sup> Embora eu concorde com o diagnóstico de Mapa da Silva, que, nesse ponto, reproduz o que fora constatado pelo relatório da Fase 1 do SNE, eu vou além de suas conclusões – de que o problema do artigo 71 do Código Eleitoral é o de atribuir o mesmo efeito, o cancelamento do título de eleitor, a duas causas que a Constituição claramente diferenciou: a perda dos direitos políticos, de um lado, e a suspensão deles, de outro. Parto das mesmas premissas do autor, particularmente do reconhecimento de que as constituições anteriores não atribuíam aos direitos políticos a mesma importância que a Constituição de 1988 atribui. Esta os concebe como fundamentos da própria democracia e do Estado democrático de direito ao dispor, logo no artigo 1º, que a legitimidade do poder está condicionada à identidade entre cidadania e soberania, ambas atribuídas ao povo. Todavia, a partir dessas premissas, extrapolo para a conclusão de que a persistência de uma concepção ainda funcionalista dos direitos políticos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e na própria sociedade explica o déficit que observamos na interpretação e na aplicação das cláusulas constitucionais que tratam da cidadania ativa.

Há um déficit de reconhecimento da importância desses direitos, que impede que se extraia da fundamentalidade deles todas as consequências previstas pela própria Constituição. E, até aqui, as consequências a que me refiro são exclusivamente jurídicas. Ou seja, mesmo que não questionássemos a leitura formalista em si – como Mapa da Silva corretamente faz –, ainda teríamos que questionar por que o Congresso, os tribunais e os chefes de governo hesitam em ler e aplicar o que de fato está escrito na Constituição e insistem em repriminar (ou seja, tratar como válido) o texto de constituições anteriores e leis não mais vigentes ou não recepcionadas. O artigo 14 da Constituição assegura a todos os brasileiros (e portugueses equiparados) maiores de 16 anos, que não estejam conscritos durante o período de serviço militar obrigatório, o direito de se alistarem

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

eleitores e, por meio do alistamento, adquirirem os direitos políticos decorrentes dessa condição (os direitos de votar, de exercer iniciativa de lei e de ajuizar ação popular). O gozo dos direitos políticos não é, portanto, condição constitucional de alistabilidade. Assim, diferentemente do que diz o inciso 3 do artigo 5º do Código Eleitoral, não deveria haver impedimento ao alistamento de quem está com os direitos políticos suspensos, e, contrariamente ao que prevê o inciso 2 do artigo 71 do mesmo Código, a suspensão dos direitos políticos não deveria acarretar o cancelamento do título do eleitor.

O inciso 3 do artigo 5º do Código Eleitoral repete o texto da Constituição de 1946, que estava em vigor em 1965: “Não podem alistar-se eleitores [...] os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos”. Contudo, a Constituição de 1988 não contém previsão similar a essa – nem à do artigo 142, parágrafo 3º, alínea *c*, da Constituição de 1967, que dizia: “Não podem alistar-se eleitores os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos”. Trata-se de um silêncio constitucional eloquente, não de um descuido da assembleia constituinte. Decorre do que chamei, na seção anterior, de fundamentalidade dos direitos políticos que o alistamento eleitoral é um direito fundamental e uma cláusula pétrea, de modo que o universo de pessoas alistáveis previsto no artigo 14 da Constituição de 1988 não pode ser restringido por lei (não o poderia ser nem mesmo por emenda constitucional). Só o texto originário da Constituição poderia, portanto, condicionar o alistamento eleitoral ao pleno gozo dos direitos políticos, mas ele não o faz. Assim, o brasileiro cujos direitos políticos estejam suspensos não pode de fato votar, mas não está impedido de se alistar – nem de obter o título de eleitor. O mesmo raciocínio não se estende, porém, à perda dos direitos políticos, na medida em que ela decorre da perda da nacionalidade brasileira, e, nos termos do parágrafo 2º do artigo 14 da Constituição: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros”.

É notável que, a despeito da obviedade dessa constatação – de que a Constituição de 1988 não repete o texto das constituições que a antecederam, nem do Código Eleitoral vigente –, a interpretação e a prática jurídica institucionalizada continuam, inadvertidamente, condicionando o alistamento à ausência de suspensão dos direitos políticos. A alínea *b* do artigo 13 da Resolução-TSE nº 21.538/2003, por exemplo, exige que todo alistando, e não apenas aquele que se encontra no período de conscrição, definido em lei, apresente certificado de quitação do serviço militar para o alistamento, o que é uma restrição indevida a um direito fundamental. Na medida em que apenas a conscrição é condição de alistabilidade e que o período de

conscrição, definido pela lei própria, inicia-se no dia 1º de janeiro e termina no dia 31 de dezembro do ano em que o homem completa 19 anos, tal documento não poderia ser exigido de quem se alista antes ou depois desse período. A única razão pela qual continua a sê-lo é porque os direitos políticos de quem não está quite com o serviço militar ficam suspensos, e a resolução incorretamente presume que a suspensão dos direitos políticos impede o alistamento.<sup>36</sup>

Pois bem, até aqui, o déficit de reconhecimento da importância (e, portanto, também da fundamentalidade) dos direitos políticos, em razão de leituras inadequadas da Constituição e da persistência da legislação com ela incompatível, foi tratado apenas a partir das consequências normativas que dele decorrem – com destaque para o déficit legislativo identificado por Mapa da Silva. No entanto, tais problemas não se encerram no mundo normativo. Eles impactam a aplicação do Direito e, assim, impactam a vida de milhões pessoas. É especialmente desproporcional sua repercussão sobre o exercício dos direitos políticos das pessoas encarceradas durante o cumprimento da pena (como demonstra a pesquisa de Bravo Cruz *et al.*). As consequências extrajurídicas da recusa injustificada em dar concretude à concepção democrática e pluralista dos direitos políticos que decorre da melhor leitura da Constituição de 1988 começarão a ser discutidas a seguir, sob o enfoque de crianças e adolescentes, para ganhar maior amplitude na seção seguinte.

### 3.2. O déficit de reconhecimento

O Capítulo 5, de Eder Fernandes Santana, trata do déficit de reconhecimento que cerca a participação política de crianças e adolescentes. O autor nota que o marco internacional do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a Declaração Universal dos Direitos das Crianças da Organização das Nações Unidas, data de 1959. No entanto, explica que foi apenas com a promulgação

---

<sup>36</sup> Há de se ressaltar que essa interpretação incorreta e restritiva da Constituição de 1988, que faz o alistamento depender da quitação militar quando o texto constitucional não o exige, tem efeitos especialmente excludentes sobre povos e comunidades tradicionais. No caso dos indígenas, Dias Silva observa que “a exigência de quitação militar dos indígenas do sexo masculino (reconhecida no Acórdão de 10.2.2015 no PA nº 19.1930, rel. Min. João Otávio de Noronha) constitui obstáculo ao alistamento e não encontra respaldo no artigo 14 da CF/88. Ademais, a Constituição reconhece as especificidades da organização social, costumes e crença indígenas (artigo 231) e o regime jurídico especial decorrente da autodeterminação dos povos indígenas. Portanto, a exigência de apresentação do comprovante do serviço militar ou da prestação alternativa para o alistamento eleitoral do indígena é inconstitucional, o que já havia sido apontado por Pereira e Carvalho Junior (2020, página 150). Destaca-se a existência de decisão do TRE/RO nesse sentido: ‘reconhece a nulidade do item 24.29 do Provimento nº 02/2007 da Corregedoria Regional Eleitoral, quanto à obrigatoriedade de apresentação de certificado de quitação do serviço militar quando do alistamento de indígenas integrados à sociedade’ (<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/2/art20150213-16.pdf>).”

da Constituição de 1988 que se positivou a doutrina da proteção integral no Brasil, como resultado da participação ativa de entidades da sociedade civil, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, no processo constituinte de 1987. De acordo com tal doutrina jurídica, crianças e adolescentes devem ser, simultaneamente, reconhecidos como sujeitos de direito e protegidos como pessoas em desenvolvimento. Contudo, a despeito da existência de normas que reconhecem a peculiar situação de crianças e adolescentes, como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as práticas institucionais e sociais não são ainda condizentes com tal reconhecimento, especialmente no que diz respeito ao exercício dos direitos políticos.<sup>37</sup>

Santana ressalta que o direito de participação política de crianças e adolescentes, em sentido amplo, “é previsto para os processos de formulação e execução de direitos, garantias e políticas públicas, para todo contexto envolvendo a discussão e concretização do desenvolvimento integral dessas pessoas.”<sup>38</sup> Para o autor, “o ponto central da ruptura estabelecida pela Constituição e pelo ECA” é justamente que “crianças e adolescentes deixam de ser objeto de decisões para serem reconhecidos como sujeitos com direitos de participação efetiva nos processos decisórios que lhes digam respeito, tanto na perspectiva individual e comunitária como coletiva.”<sup>39</sup> Ele destaca que “o direito à participação na vida política é previsto entre os direitos à liberdade. O ECA é lacônico ao prever, no artigo 16, inciso 6, entre os aspectos em que se desdobra o direito à liberdade, ‘participar da vida política, na forma da lei’.”<sup>40</sup> O autor conclui que, “com tal reconhecimento, crianças e adolescentes passam a integrar o povo, a fonte do poder democrático e republicano constitucional, e titular de direitos fundamentais na mesma medida e gesto em que família, sociedade e Estado são solidariamente responsáveis, são devedores da garantia desses direitos – bem como o são em relação a salvaguardar esses sujeitos de toda forma de violência.”<sup>41</sup>

Santana corretamente nota que a inovação da Constituição de 1988, que prevê a facultatividade do voto e do alistamento a quem tem entre 16 e 18 anos, é requisito do “direito à participação política, de exercício de atividades políticas, como filiação

---

<sup>37</sup> SANTANA.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

eleitoral e partidária e o direito de votar e ser votado.”<sup>42</sup> O autor é também preciso no diagnóstico de que, a despeito do importante passo dado pelo constituinte, o reconhecimento formal de que menores de 18 anos podem ser cidadãos não é suficiente para assegurar a participação político-eleitoral de adolescentes. Para além das medidas pedagógicas necessárias para “garantir o envolvimento dos adolescentes no processo eleitoral, no debate político eleitoral de ideias e programas para os diferentes níveis federativos”, não se pode descuidar da situação peculiar em que se encontra o jovem adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação.<sup>43</sup> Santana destaca que, apesar de a participação na vida política atender aos objetivos previstos no ECA, de gradativa integração à comunidade, faltam dados e políticas públicas destinadas a assegurar o alistamento e o exercício do voto de adolescentes em programas de acolhimento institucional ou apadrinhamento.

Para o autor, no caso do adolescente internado em estabelecimento educacional, o desafio de assegurar o exercício do voto facultativo, para aqueles que têm entre 16 e 18 anos, é ainda maior. “A internação não é justificativa para o isolamento absoluto dos adolescentes da possibilidade de exercício do direito à convivência comunitária e da participação na vida política e, nesta, do exercício do direito ao voto”, destaca.<sup>44</sup> Nesse ponto, a legislação específica que rege a execução de medida socioeducativa, a lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), “falha em não prever [...] a liberdade de participação na vida política e, nesta, a participação na política pela possibilidade do exercício do direito, facultativo ou obrigatório, ao voto.”<sup>45</sup> E as resoluções do TSE que regulamentam o exercício do voto dos adolescentes internados nas próprias unidades prisionais e de internação (as Resoluções-TSE nºs 23.611/2019 e 23.627/2020, por exemplo) acabam por colocá-los sob risco, na medida em que a impressão do boletim de urna com um número limitado de votantes relativiza a garantia de sigilo e favorece a coação de presos ou outros internos, para que votem ou deixem de votar em determinado partido ou candidato.

#### 4. A interseccionalidade dos direitos políticos

Quando se diz que os direitos políticos ativos são importantes porque legitimam a própria democracia e o Estado democrático de direito, corre-se o risco de incorrer

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

em uma obviedade. Ninguém duvida da conexão entre voto e democracia, nem da importância desses institutos. No entanto, ao mesmo tempo, nem sempre se vai além da concepção estritamente formal desses conceitos, pois é também fato que o mero reconhecimento do direito ao voto a uma maioria não é suficiente para caracterizar um Estado como verdadeiramente democrático. Para além do exercício procedimental de comparecer às urnas a cada dois anos para sufragar representantes nos Poderes Legislativo e Executivo, a democracia exige o reconhecimento de que todos e cada um dos indivíduos que compõem a comunidade política são sujeitos de direitos, iguais em dignidade e livres para determinarem a própria vida. A democracia se revela, então, a única forma verdadeiramente legítima de governo, porque fundada no direito à autodeterminação do povo.

Embora essas ideias obtenham amplo consenso nas filosofias política e jurídica, elas são ainda meras abstrações se não recusarmos o risco de homogeneização para enxergarmos que não existe um povo abstratamente considerado, mas sim pessoas que têm corpo, cor, etnia, idade, gênero, classe social, orientação sexual, preferências políticas etc. Isto é, só se pode falar em autodeterminação do povo caso se possa falar, simultaneamente, na autodeterminação dos sujeitos que, de fato, o compõem. Uma concepção de direitos políticos que não dê conta da pluralidade humana tanto como fato quanto como norma – um princípio destacado pela Constituição de 1988 como um dos seus fundamentos – não será verdadeiramente democrática. E é justamente sobre a pluralidade da democracia que se debruçam os capítulos 6 e 7 desta coletânea, de autoria da professora Georgina Helena Lima Nunes e da equipe de pesquisadores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), no primeiro caso, e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D) e do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN), sob coordenação da professora Fernanda Natasha Bravo Cruz, no segundo. Em conjunto, eles advertem que qualquer abordagem dos direitos políticos estará aquém do projeto constitucional pluralista se não partir de uma leitura interseccional.

#### **4.1. A exclusão de povos e comunidades tradicionais pelo conceito de domicílio eleitoral**

O Capítulo 5, de Georgina Nunes e de pesquisadores da UFPel, é dedicado aos problemas que perpassam a rigidez do conceito de domicílio eleitoral, tendo em vista “a pluralidade de realidades vivenciadas pelas comunidades e povos tradicionais

habitantes do território brasileiro”, e particularmente dos quilombos.<sup>46</sup> Conforme esclarecem Nunes *et al.*, o Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), define como povos e comunidades tradicionais:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.<sup>47</sup>

O conceito abarca “quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, caatingueiros, entre outros.”<sup>48</sup> Particularmente, os remanescentes de quilombos são definidos, pelo artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003, como “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.”

Em contraste com o pluralismo que marca a relação desses grupos com o território, Nunes *et al.* diagnosticam a problemática idealização intrínseca ao artigo 42 do Código Eleitoral, que define o domicílio eleitoral como “o lugar de residência ou moradia do requerente”. O diagnóstico dos autores é parcialmente coincidente com o do relatório da Fase 1 do SNE: “A jurisprudência do TSE já está consolidada no que tange ao conceito de domicílio eleitoral, mais amplo do que aquele previsto no parágrafo único do artigo 42 do CE.”<sup>49</sup> A rigidez da previsão legislativa foi paulatinamente flexibilizada, de modo a abranger também “o local em que o requerente tenha vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios.”<sup>50</sup> Todavia, essa flexibilização não se revelou capaz de suprir todas as ausências das disposições normativas relativas ao domicílio eleitoral ou de resolver as incompatibilidades entre elas e a realidade social. Naquele relatório, já apontávamos que, “na prática, ainda há número relativamente

<sup>46</sup> NUNES, Georgina Helena Lima *et al.*, **Domicílio eleitoral e território**: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 38.

<sup>50</sup> *Ibid.*

alto de casos em que cidadãos são impedidos de transferir seu domicílio eleitoral para localidades em que têm vínculo afetivo ou familiar, e casos em que são, até mesmo, processados por suposta fraude no alistamento.”<sup>51</sup>

Ainda no âmbito da crítica à legislação, Nunes *et al.* ressaltam, em sintonia com as conclusões daquele relatório, que as referências a domicílio eleitoral na legislação refletem: o formalismo e a concepção procedimental de participação política predominantes em 1965, quando foi produzido o atual Código Eleitoral; o interesse de grupos específicos com maior ascendência no espaço político e acesso facilitado aos legisladores; o ideal do “homem médio” construído sobre um padrão de homogeneidade em descompasso com as pluralidades do cotidiano social brasileiro; e a ausência de reflexão sobre sentidos mais densos e inclusivos de democracia. Já no que se refere à atuação do Poder Judiciário, os autores jogam luz sobre a inobservância, pelos órgãos inferiores da Justiça Eleitoral (TREs e juízes eleitorais), da própria construção jurisprudencial do TSE – diagnóstico também presente no relatório da Fase 1 do SNE. De acordo com eles, a falta de um *éthos* jurisdicional eleitoral por parte dos juízes contribui para a manutenção da concepção formalista de domicílio eleitoral nas decisões das 1ª e 2ª instâncias da Justiça Eleitoral, em desacordo com a concepção ampliada adotada pelo TSE. Os juízes, recrutados de outras esferas do Poder Judiciário para atuarem transitariamente na função eleitoral, carregariam o *habitus* de origem, dificilmente adequando sua atuação aos valores do novo contexto.

Contudo, Nunes *et al.* vão além do relatório da Fase 1 do SNE. Eles convidam as instituições estatais encarregadas da aplicação do Direito Eleitoral e da efetivação dos direitos políticos a, “permanentemente, reavaliarem seus dispositivos de governabilidade, de modo a ir ao encontro desse binômio cidadania-democracia”.<sup>52</sup> Particularmente no que se refere ao domicílio eleitoral, os autores chamam atenção, de um lado, para a luta travada por povos e comunidades tradicionais contra os processos violentos de exclusão a que estão expostos, e, de outro, para o fato de que esses mesmos processos violentos e excludentes são reforçados pela normatização do Código Eleitoral. Nas palavras dos pesquisadores, aqueles grupos “travam uma luta quase individual de reivindicação por regularização territorial como mecanismo de produção da vida, pautada, entre eles, em concepções mais ampliadas de território/domicílio, como sendo um espaço cujas relações se definem

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> NUNES *et al.*

pelo uso comum da terra e, assim sendo, promotora de outras formas de relação social, entre si e com o meio que as circunda.”<sup>53</sup> E, a despeito da elasticidade que a jurisprudência do TSE atribuiu ao conceito legal, a exclusão daqueles povos e comunidades persiste: em razão da “barreira da distância física de acesso aos serviços eleitorais” em um território com a extensão do brasileiro, “o quinto maior país do Globo”; e também porque a ideia de domicílio eleitoral parte de uma concepção privada, não compartilhada por pessoas que não têm residência fixa ou cujas identidades sociais e políticas são atreladas a terras de uso comum (domicílio coletivo).<sup>54</sup>

Nesse sentido, a proposta do relatório da Fase 1 do SNE se mostra insuficiente. Sugeríamos ali: que o TSE editasse uma “instrução normativa que indique a juízes e servidores quais outros documentos, além do próprio comprovante de residência e da declaração do eleitor, sob as penas da lei (nos termos da Lei nº 7.115/1983, artigo 1º, *caput*), devem ser aceitos para fins de comprovação dos vínculos que autorizam a fixação do domicílio eleitoral em lugar diverso do de moradia”<sup>55</sup> e que as principais ferramentas de que a Justiça Eleitoral dispõe para o alistamento e a transferência de eleitores, o Sistema ELO e o formulário de Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE), fossem alteradas, de modo a “albergar todas as possibilidades de domicílio reconhecidas pela jurisprudência.”<sup>56</sup> No entanto, agora reconheço que essas medidas não contemplariam a situação dos povos e das comunidades tradicionais. Como demonstram Nunes *et al.*, o problema reside na ideia de que o domicílio só pode ser comprovado por documentos como contas de luz, água ou telefone, nota fiscal, envelopes de correspondência, cheque bancário ou outros, dos quais se infira o vínculo residencial ou de outra natureza do eleitor com o município, conforme dispõe o artigo 65 da Resolução-TSE nº 21.538/2003.

O resultado imediato dessa exigência de comprovação documental que pressupõe um cidadão ligado ao território por relações privadas, patrimoniais ou contratuais é a dupla exclusão político-institucional desses grupos da prestação de serviços a cargo da Justiça Eleitoral: a exclusão primária da prestação administrativa (acesso ao cartório eleitoral e à urna), em razão dos obstáculos ao alistamento e ao voto (com repercussão no direito de candidatura), e a exclusão secundária da prestação

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019.

<sup>56</sup> Ibid.

jurisdicional. Esta exclusão de segundo grau, de acesso ao Poder Judiciário, até mesmo para questionar o conceito legal e a construção jurisprudencial de domicílio eleitoral, é quantificável. A pesquisa na base de dados de jurisprudência do TSE realizada pelos autores não retornou nenhuma ocorrência de ação em que os povos ou as comunidades tradicionais reivindicassem reconhecimento de direitos políticos ou de suas formas tradicionais de territorialidade. Para os pesquisadores, “tal ausência causa estranhamento, à medida em que o território, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, configura elemento definidor da matriz que orienta a constituição e preservação desses grupos étnicos e sociais.”<sup>57</sup> Em se tratando dos TREs, foram encontrados julgados sobre questões de interesse de povos e comunidades tradicionais no repertório de jurisprudência do TRE/AC (2 ocorrências), TRE/AP (1), TRE/AM (1), TRE/MG (2), TRE/PB (5), TRE/PR (1), TRE/RO (7), TRE/SC (11), TRE/SP (12), TRE/SE (2), TRE/TO (39). Em poucos desses casos, porém, a questão do domicílio era enfrentada. E, no que se refere a um grupo específico, os indígenas, é notável que, “sob o ponto de vista qualitativo, há uma baixa incidência de demandas [ajuizadas pelos povos indígenas perante o Judiciário Eleitoral], assumindo, pelo contrário, grande preponderância as ações judiciais eleitorais que envolvem a captação ilícita de sufrágio em aldeias indígenas.”<sup>58</sup>

Nunes *et al.* também encontram, entre os projetos de lei em trâmite na Câmara dos Deputados que tratavam do domicílio eleitoral, “10 PL, entre os anos de 2000 a 2014, com as ementas orientadas pelo verbo *acrescentar* ou *alterar*, cujo teor das mudanças visam a garantia do voto em situação de viagem e no exterior, em serviço militar, transferência de endereço, perpetuação de residência durante o mandato e filiação partidária.”<sup>59</sup> Não detectaram, porém, propostas que visassem a “assegurar a garantia da cidadania aos grupos que corporificam as minorias sociais.”<sup>60</sup> Lembram ainda que a Constituição de 1988 não trata de domicílio eleitoral (senão como condição de elegibilidade) e, por isso, não contempla a situação desses grupos – a despeito de ela usar por 89 vezes a palavra “território”. Como destacam os autores, “os resultados indicam que, no tocante aos povos e comunidades tradicionais, o texto constitucional não dedica uma atenção diferenciada para uma intersecção entre

---

<sup>57</sup> NUNES *et al.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

Domicílio e Minorias, nem mesmo no que se refere à participação destes grupos no rito cívico que se instaura frente ao exercício dos direitos políticos.”<sup>61</sup>

Partindo do panorama geral de exclusão, de falta de acesso à jurisdição pelos próprios povos e pelas comunidades tradicionais, e de ausência de propostas do Congresso Nacional que contemplem os problemas decorrentes do conceito de domicílio eleitoral, os autores indagam: “Por qual motivo esses grupos, usualmente, não acionam o Judiciário na condição de sujeitos ativos de direitos frente ao domicílio eleitoral e direitos políticos correlatos?” Para responder a tal indagação e tentar desvelar o contexto por detrás dos números, os pesquisadores realizaram entrevistas com oito lideranças quilombolas: Oriel R. Moares, que concorreu a prefeito municipal e foi coordenador jurídico das candidaturas da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq ao pleito eleitoral de 2020; Antônio Mendes, da Comunidade Quilombola Conceição de Crioulas, que acompanhou e coordenou mais de 500 candidaturas em âmbito nacional; duas vereadoras de Pernambuco e quatro lideranças do Paraná.

Dos ricos relatos extraídos das pesquisas qualitativas, cuja leitura integral recomendo, extraem-se alguns obstáculos extrajurídicos que contribuem para os dois tipos de exclusão no acesso à Justiça Eleitoral, acima identificados, e para a plenitude do exercício dos direitos políticos: racismo, machismo e inferiorização, dificuldade de mobilidade e transporte, dificuldade de obtenção da documentação exigida, ausência de seção eleitoral na própria comunidade, falta de educação política (distância de escolas, “não apenas para recepcionar o voto, mas para ampliar a espiral de direito: direito a voto, a vez, a voz e à vida”), estrutura partidária restritiva, visão negativa da política e dos políticos, contexto sócioeconômico (miserabilidade) que estimula a troca dos votos por favores, entre outros. Nota-se, pelas falas, que a participação e o engajamento do eleitorado nessas comunidades seriam estimulados pelo lançamento de candidaturas viáveis de membros dos próprios grupos; nesse sentido, os obstáculos ao registro de candidatura e ao exercício dos direitos políticos passivos, embora não sejam objeto deste eixo temático, também dizem respeito à efetivação dos direitos políticos ativos, na medida em que desestimulam o voto. Depreende-se, também, que a ocupação da esfera política só se revela como possibilidade (ainda emergente) para esses grupos à medida que eles superam os obstáculos sociais que distribuem privilégios a uns e desvantagens a outros, em razão da raça.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

## 4.2. A exclusão de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade do processo eleitoral

O Capítulo 7, de autoria dos pesquisadores do LAP2D e do LabGEPEN, sob coordenação da professora Fernanda Natasha Bravo Cruz, talvez seja o que tenha levado mais adiante a premissa de que apenas uma abordagem interseccional dos direitos políticos é capaz de promover a universalização do sufrágio pretendida pela Constituição, como meio de efetivar o pluralismo político. A pesquisa do grupo cobre diversas pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, a partir dos problemas por eles enfrentados no alistamento eleitoral e no exercício do voto, ou causados pelas sanções eleitorais (multa) e restrições a direitos políticos (perda e suspensão) e a direitos civis decorrentes da ausência às urnas. O grupo reconhece que, “ao organizar os processos eleitorais, o papel da Justiça Eleitoral adentra o âmbito da ação pública, contando com o Tribunal Superior Eleitoral como relevante ator entre os condutores das interações da democracia representativa brasileira.”<sup>63</sup> Optou então por “ir além das contradições dos dispositivos legais para considerar outros instrumentos e iniciativas de ações públicas para viabilizar os direitos políticos de eleitores em situação de vulnerabilidade, dadas as condições de miséria, discriminação, subalternização, indignidade e aprisionamento.”<sup>64</sup>

Os autores diagnosticaram considerável número de problemas, para cuja solução ou enfrentamento propõem dinâmicas dialógicas. Sugerem o aprofundamento do que “começa a ser articulado pelas iniciativas do TSE na SNE com atores *experts*, e pode ainda ser re combinado e mais bem aprimorado ao abrir-se também para redes de atores sociais engajados em causas urgentes e representantes de instituições governamentais de esferas estaduais, federais, regionais e locais, dos Poderes Legislativo e Executivo e demais órgãos do Poder Judiciário.”<sup>65</sup> Recomendo a leitura integral do relatório produzido. Destaco alguns pontos a seguir (em ordem diversa da apresentada pelos autores), sobre os quais faço algumas considerações, sem, porém, pretender esgotar a reflexão proposta.

Um primeiro problema diagnosticado por Bravo Cruz *et al.* diz respeito à linguagem utilizada pela legislação para se referir a pessoas em situação

---

<sup>63</sup> BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha *et al.* **Direitos políticos de pessoas em situação de vulnerabilidade:** caminhos para enfrentar a exclusão de pessoas em situação de rua, submetidas à transfobia, privadas de liberdade e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

de vulnerabilidade, com desconsideração da diversidade sexual e de gênero (particularmente pelo artigo 6º do Código Eleitoral) e tratamento inadequado de pessoas com deficiência e de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação. O relatório final da Fase 1 do SNE já havia identificado a incompatibilidade da alínea *a* do inciso 1 e da alínea *a* do inciso 2 do artigo 6º do Código Eleitoral com a Constituição de 1988.<sup>66</sup> Elas tratam dos “inválidos” e dos “enfermos”, o que não deve ser lido como se abrangessem as pessoas com deficiência, que não estão constitucionalmente excluídas nem do alistamento eleitoral nem do voto. Para além disso, os autores questionam a linguagem desatualizada e excludente do artigo 43 do Código Eleitoral e do artigo 44 da Resolução-TSE nº 23.554/2017 e demais dispositivos que tratam dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Entre as sugestões que Bravo Cruz *et al.* oferecem, estão a supressão da referência ao sexo no *caput* do artigo 6º do Código Eleitoral; a revisão de outros dispositivos normativos que venham a subdimensionar a diversidade sexual e de gênero; e a busca de alternativas ao termo “inválidos” que expressem adequadamente a condição civil dos indivíduos aos quais a norma se refere. No que diz respeito às resoluções e normas do TSE, propõem a revisão da nomenclatura utilizada para se referir aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, evitando termos estigmatizantes ou não mais utilizados, e ao sistema socioeducativo, cuidando para diferenciá-lo do sistema prisional.

Uma segunda questão identificada por Bravo Cruz *et al.* diz respeito aos requisitos para o alistamento eleitoral, previstos nos artigos 44 e 55 do Código Eleitoral e reproduzidos na Resolução-TSE nº 21.538/2003 sem a necessária filtragem constitucional, a fim de garantir a efetiva universalidade do sufrágio. Exigências como a comprovação de residência (atacadas por Nunes *et al.*) ou a apresentação de fotografias terminam por excluir do cadastro eleitoral pessoas em situação de rua ou sem fixação no território, além de ribeirinhos, quilombolas e outros povos e comunidades do campo e da floresta. Para agravar o problema, o grupo nota que há um apagão estatístico sobre a abrangência dessa exclusão. “Atualmente, não há dados explícitos sobre as dimensões interseccionais da exclusão do processo eleitoral. [...] desconhecemos ainda quantas são as pessoas que são impedidas de exercer o direito ao voto por fatores de ausência de domicílio, privação de liberdade,

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, página 23.

falta de documentação que corresponda à sua identidade de gênero ou outros aspectos marginalizantes”, destacam.<sup>67</sup>

Nesse ponto, Bravo Cruz *et al.* sugerem que o TSE desenvolva e implemente políticas públicas com a finalidade específica de incluir populações, grupos ou pessoas no processo eleitoral. Entre as sugestões apresentadas, destacam-se: projeto de busca ativa de possíveis eleitores não alistados (TSE vai aos Eleitores) em cooperação com o Poder Executivo; identificação de potenciais eleitores não alistados mediante cruzamento de bases de dados da Justiça Eleitoral, do governo federal (Cadastro Único, Bolsa Família), da Defensoria Pública e de universidades da região amazônica com a Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas); atuação direta dos cartórios eleitorais perante prefeituras de municípios selecionados que possam servir de piloto para um projeto mais amplo de identificação de eleitores potenciais ainda não alistados. De acordo com os autores, as políticas públicas de acesso aos serviços prestados pela Justiça Eleitoral deveriam facilitar não apenas o alistamento, mas também o voto. Eles constatam a necessidade de revisão do artigo 117 do Código Eleitoral, que prevê regras para instalação de seções eleitorais, a fim de viabilizar o acesso de populações como moradores de rua, indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Sugerem o estabelecimento de “seções itinerantes”, com condições de segurança e fiscalização, para atendimento às regiões remotas, ou a adoção de novas modalidades de voto, como o eletrônico (voto a distância), a fim de viabilizar a participação de populações como moradores de rua, indígenas, quilombolas e ribeirinhos.

O terceiro problema identificado concerne à aplicação de sanções e ao afastamento de pessoas em situação de vulnerabilidade do processo eleitoral. A multa pelo não comparecimento às urnas e as medidas coercitivas aplicáveis a quem deixa de regularizar sua situação eleitoral são então analisadas não a partir de sua constitucionalidade ou proporcionalidade, como o foram por Souza Cruz *et al.* e Barboza *et al.*, discutidos na Seção 2. Bravo Cruz *et al.* se debruçam sobre as consequências extrajurídicas excludentes dos artigos 7º e 8º do Código Eleitoral. Para os autores, as restrições a direitos previstas na legislação “desconsideram as desigualdades socioeconômicas que caracterizam a sociedade brasileira, bem

<sup>67</sup> BRAVO CRUZ *et al.*

como o déficit informacional e as medidas de privação de liberdade, impondo multas de forma indistinta que serão cobradas no ato da inscrição eleitoral, o que poderá, inclusive, desestimular o alistamento posterior ou a quitação eleitoral para participação em eleições futuras.”<sup>68</sup> Não bastasse a exclusão econômica, segundo os autores, é problemático que “o indivíduo que deixou de votar na última eleição [seja] punido não só com restrições políticas de seu direito a voto, mas, igualmente, com vedações” ao exercício de outros direitos civis.<sup>69</sup>

Quanto a isso, as conclusões de Bravo Cruz *et al.* reforçam as críticas que expus às propostas de Souza Cruz *et al.* e Barboza *et al.*, na Seção 2. A opção legislativa pela aplicação de sanções econômicas (multa) pelo não exercício do voto onera desproporcionalmente as camadas sociais mais baixas e acaba por afastar pessoas em situação de vulnerabilidade do processo eleitoral. Ainda que subsista a possibilidade, prevista em lei, de declaração de pobreza para eximir-se do pagamento da multa, essa declaração tem que ser feita perante o serventuário da Justiça Eleitoral a cada vez que o eleitor precisar regularizar sua situação para exercer os direitos civis de que foi privado pela ausência às urnas. E não se podem desconsiderar os custos envolvidos no deslocamento ao cartório eleitoral, tanto econômicos quanto de tempo, e a dificuldade de acesso, identificada também por Nunes *et al.* e detalhada anteriormente.

Uma quarta e importante questão trazida por Bravo Cruz *et al.* diz respeito à não emissão de título eleitoral para pessoas que estejam cumprindo pena em razão de decisão criminal condenatória transitada em julgado. De acordo com o diagnóstico do grupo, a falta do título eleitoral “acentua a situação de vulnerabilidade e reduz as possibilidades de reabilitação do indivíduo visto que cria ou eleva barreiras ao exercício de outros direitos fundamentais.”<sup>70</sup> A possibilidade de emissão de certidão de quitação eleitoral circunstanciada mitiga o problema, mas se mostra insuficiente em diversas situações. Para os pesquisadores, a solução demandaria alterações legislativas, como a revisão do artigo 5º, inciso 3, do Código Eleitoral (segundo o qual “não podem alistar-se eleitores: [...] os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.”) Há medidas a serem adotadas no âmbito do TSE, porém. Os autores corretamente identificam que a mais importante delas seria a revogação do artigo 26 da Resolução-TSE nº 21.538/2003, que prevê que

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

“o título eleitoral prova a quitação do eleitor para com a Justiça Eleitoral até a data de sua emissão”, o que “impede a efetivação do alistamento de uma pessoa com condenação criminal transitada em julgado.”<sup>71</sup>

Novamente, a situação de vulnerabilidade de pessoas privadas de liberdade é agravada pelo déficit de reconhecimento da importância e fundamentalidade dos direitos políticos, identificada há pouco. Como expus na Seção 3, essa prática institucional excludente, herdada da Constituição de 1946, de tratar o pleno gozo dos direitos políticos como condição de alistabilidade, não encontra respaldo na Constituição de 1988, que não recepcionou o inciso 3 do artigo 5º do Código Eleitoral nem a proibição do alistamento eleitoral do criminalmente condenado por decisão transitada em julgado. Enquanto durarem os efeitos da condenação, o condenado de fato não pode votar, uma vez que seus direitos políticos estão suspensos por força do artigo 15 da Constituição, mas não deveria haver impedimento a que se aliste eleitor e assim obtenha o título eleitoral. Caberia à Justiça Eleitoral, portanto, proceder ao alistamento da pessoa com condenação criminal transitada em julgado e, ato contínuo, fazer a anotação da suspensão dos direitos políticos desta pessoa, para fins do voto, no cadastro correspondente.

Um quinto ponto, ainda no que se refere às pessoas em situação de privação de liberdade, diz respeito ao exercício do voto. Conforme expõem Bravo Cruz *et al.*, o Brasil possui hoje a terceira maior população carcerária do mundo e, quando considerados os presos ainda sem condenação criminal transitada em julgado – e, portanto, no pleno gozo dos seus direitos políticos –, o efetivo exercício do voto é dificultado ou obstaculizado pelas frequentes transferências de unidades prisionais. Isso ocorre porque o modelo adotado para instalação dos locais de votação impede o voto em seção diversa daquela em que inscrito o eleitor e, ao mesmo tempo, exige certa antecedência na definição dos eleitores habilitados a votarem em determinada seção eleitoral. Segundo os autores, “o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen 2020, aponta que, no primeiro semestre de 2020, foram realizadas 206.035 transferências, de um contingente de cerca de 760 mil pessoas privadas de liberdade. Tais procedimentos ocorrem diariamente e muitas vezes uma mesma pessoa privada de liberdade passa, anualmente, por diversas unidades prisionais.”<sup>72</sup> Os pesquisadores propõem, então, a revisão do artigo 67 do Código Eleitoral e dos artigos 34 e 43 da Resolução-TSE nº 23.554/2017, de modo a

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

estabelecer uma seção eleitoral única, a exemplo da adotada para o voto no exterior. A seção eleitoral unificada deveria permitir a votação em qualquer estabelecimento prisional ou socioeducativo. Outra alternativa sugerida pelos autores consiste na adequação dos prazos de alistamento, revisão ou transferência eleitoral, a fim de tornar factível e viável o exercício do voto por pessoas privadas de liberdade.

A mesma proposta de seção eleitoral única poderia beneficiar ainda adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Em relação a estes, os autores sugerem, porém, a adoção de políticas públicas específicas de inclusão e participação política, que vão ao encontro do trabalho de Santana, discutido na Seção 3. Bravo Cruz *et al.* reiteram a necessidade de “garantir aos adolescentes em medida socioeducativa de internação e semiliberdade atividades de educação em direitos humanos, notadamente, atividades pedagógicas sobre seus direitos políticos, democracia, cidadania, para que eles possam de fato apreender sobre a importância do processo eleitoral e sobre sua participação como cidadão.”<sup>73</sup> E, particularmente no que concerne ao exercício do voto, lembram que “o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu, em seu artigo 121, parágrafo 1º, que ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da unidade, salvo expressa determinação judicial em contrário”, para recomendar que “adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas possam votar em seções eleitorais localizadas fora das unidades socioeducativas e que a logística possa ser garantida pelo Estado, permitindo a vivência do processo democrático de forma mais livre.”<sup>74</sup>

Por fim, duas propostas abrangentes do grupo para garantir a adequada prestação de serviços a pessoas em situação de vulnerabilidade envolvem a instalação das mesas receptoras de votos e o tratamento dos dados de eleitores a cargo da Justiça Eleitoral. No primeiro caso, Bravo Cruz *et al.* recomendam a revisão do processo de formação e treinamento de mesários para que deem adequado tratamento a pessoas transgêneros e transexuais, dispensando atenção respeitosa à possibilidade de mudança de sexo ou de identidade de gênero por eleitores. No segundo caso, chamam atenção para a necessidade de revisão dos artigos 1º, 2º, 7º e 12 da Lei nº 6.996/1982 e dos artigos 1º, 2º, 7º e 9º da Lei nº 7.444/1985, a fim de adequar à Lei Geral de Proteção de Dados as regras para processamento eletrônico de dados

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

personais sensíveis, que incluem a possibilidade de repasse de relações de eleitores aos partidos políticos e a emissão de folhas individuais de votação.

## 5. Considerações finais

Há um enorme déficit legislativo envolvendo os direitos políticos ativos, exercidos pelo eleitor. Ainda hoje, eles se encontram essencialmente regulados pelo Código Eleitoral de 1965, que, condizentemente com a época e o contexto histórico em que foi elaborado, reserva ao exercício da cidadania um tratamento formalista. No relatório da Fase 1 do SNE, notávamos que “a noção de cidadania que inspirou o [Código Eleitoral] é consideravelmente mais restritiva do que a concepção pluralista trazida pela [Constituição de 1988].”<sup>75</sup> O legislador de 1965 tinha uma visão funcionalista e concebia o cidadão como um particular a quem o Estado delegava, por razões de conveniência e oportunidade, uma função pública específica, o voto, a ser exercido sob termos e condições estritamente delimitados pelo poder delegante. É notável que, do texto legal, a passagem que mais repercute socialmente seja a previsão da sanção (multa) e das medidas coercitivas decorrentes da ausência de quitação eleitoral, a reforçar a ideia de que, antes de um direito, cujo reconhecimento o Estado deve ao cidadão, o voto é um dever cívico, a performance de uma função que o cidadão deve ao Estado.

Embora considerável parte desse mesmo Código Eleitoral não tenha sido recepcionada pela Constituição de 1988, por absoluta incompatibilidade, ou tenha sido revogada pela legislação posterior esparsa, o Poder Judiciário tem sido bastante contido em declarar a não recepção, no primeiro caso, e o Legislativo, em tornar expressa a revogação, muito frequentemente tácita, no segundo. O resultado é que, por mais anacrônicas que sejam, as premissas contidas naquela legislação continuam a assombrar nossas práticas jurídico-institucionais e ideias políticas. Do déficit legislativo, decorre, portanto, um preocupante déficit de reconhecimento.

Esse diagnóstico já estava contido no relatório da Fase 1 do SNE, mas de modo tímido, admito. Tínhamos ali um objetivo claro de identificar e oferecer propostas de solução para as inconsistências e outros problemas normativos pertinentes aos direitos políticos e à situação de eleitor, com vistas à sistematização da legislação eleitoral vigente. O texto, escrito por e para juristas, propunha-se a desbravar o cipoal de normas que, desde 1965, sem muita preocupação com a coerência do sistema,

---

<sup>75</sup> ANDRADE NETO *et al.*, 2019, página 17.

se sobrepuseram umas às outras em matérias como alistamento, voto, justificativa, multa, quitação, perda, suspensão etc. A conformidade com a Constituição de 1988 foi o principal critério adotado naquela empreitada. Essa conformidade era entendida, porém, como adequação ao texto constitucional. Esperava-se sinalizar à própria Justiça Eleitoral que parte dos problemas poderia ser atacada e minorada por meio de decisões judiciais ou da edição de resoluções, em ambos os casos, a cargo do TSE. No entanto, o resultado obtido revelou que a maioria das inconsistências demandava atuação legislativa, a cargo do Congresso Nacional.

Nesta Fase 2 do SNE, de que resulta este livro, o escopo é mais abrangente, e os objetivos, mais ousados. Dialogando com os problemas anteriormente identificados, um grupo transdisciplinar de estudiosos se debruçou sobre os direitos políticos com vistas a extrapolar a esfera normativa e adentrar a realidade social. Das contribuições reunidas nos capítulos 2 a 7 e no anexo, pretendi jogar luz, nesta conclusão, sobre elementos de uma abordagem dos direitos políticos que inova em frente à literatura predominante sobre a matéria (ao menos a literatura jurídica), por ser verdadeiramente democrática, pluralista e conforme a Constituição. E, aqui, a conformidade com a Constituição não é mais tratada apenas como adequação textual, mas como justificação. Qualquer concepção de direitos políticos só será de fato conforme a Constituição se puder ser reconduzida aos fundamentos que perpassam o texto constitucional: a fundamentalidade, a importância e a interseccionalidade.

Como espero tenha ficado claro pela exposição, os direitos políticos são importantes porque legitimam a própria democracia e o Estado democrático de direito, são fundamentais porque ocupam o mais elevado *status* entre as normas jurídicas, de cláusulas pétreas constitucionais, e são interseccionais porque seu reconhecimento é devido aos membros de uma comunidade política que é e deve ser plural. Os Direitos Eleitoral e Constitucional estão ainda a esperar pela formulação de uma teoria jurídica que se ramifique a partir dessas premissas para oferecer um direcionamento à atividade legislativa e balizas consistentes à atividade jurisdicional. A elaboração de uma teoria verdadeiramente democrática, pluralista e conforme a Constituição dos direitos políticos é uma tarefa urgente para os juristas contemporâneos, eleitoralistas e constitucionalistas, se pretendemos que as soluções a serem implementadas para resolver os problemas diagnosticados neste livro não sejam tópicas nem casuísticas.

E não é coincidência que a pedra fundamental de uma tal teoria tenha sido lançada a partir de abordagens transdisciplinares de um problema cuja causa é

essencialmente jurídica, mas cujas repercussões são mais abrangentes. A contribuição de educadores, sociólogos, historiadores, cientistas políticos e outros estudiosos é indispensável para fazer jus às dimensões da importância e da interseccionalidade dos direitos políticos. Como adiantei na introdução, a análise que fiz, as premissas que extraí e a concepção que propus aqui são essencialmente jurídicas e têm como destinatário imediato intérpretes e aplicadores do Direito. Por óbvio, essa não é a única perspectiva metodológica possível. Então, longe de encerrar a reflexão sobre os relatórios de pesquisa que integram este volume, de circunscrevê-la a uma análise jurídica, ou de desestimular as abordagens interdisciplinares, espero que a confissão das limitações deste autor e desta conclusão sirvam como convite para que outros acadêmicos, dos diversos campos das ciências humanas e sociais aplicadas, também se aventurem a explorar os dados, os argumentos, os diagnósticos e as propostas contidos nos capítulos deste livro.

## 6. Referências

ANDRADE NETO, João. O voto nulo e seus efeitos: Um ensaio sobre a (falta de) lucidez da jurisprudência do TSE. In: AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando; FUX, Luiz; et al (Orgs.). **Tratado de Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 1, p. 209-238.

ANDRADE NETO, João; SALGADO, Eneida Desirée *et al.* Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE). **Sistematização das normas eleitorais**: Eixo temático I: direitos políticos e correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <<http://tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>>.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiróz; INOMATA, Adriana; SOUZA, Claudia Beeck Moreira de *et al.* **O direito e o dever de votar**: análise da (in)constitucionalidade do art. 7 do código eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto (Capítulo 3).

BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha; DAROIT, Doriana; DAUFEMBACK, Valdirene *et al.* **Direitos políticos de pessoas em situação de vulnerabilidade**: caminhos para enfrentar a exclusão de pessoas em situação de rua, submetidas à transfobia, privadas de liberdade e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (Capítulo 7).

DIAS SILVA, Tatiana. **Notas sobre alistamento e justificativa eleitoral**: subsídios para elaboração do Relatório Parcial do Grupo Revisor 1 – Direitos Políticos e correlatos (ANEXO).

MAPA DA SILVA, Ramon. **Perda e suspensão dos direitos políticos**: Notas sobre inadequações no ordenamento (Capítulo 4).

NUNES, Georgina Helena Lima; ROCHA, Luís Félix de Barros Vieira; GOMES, Mara Beatriz Nunes *et al.* **Domicílio eleitoral e território**: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais. (Capítulo 6).

SANTANA, Eder Fernandes. **O direito de crianças e adolescentes à liberdade de participação na vida política** (Capítulo 5).

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; MORAES, Fabricia Cavalcanti; ARRUDA, Felipe Nunes *et al.* **Sanções civis por descumprimento de preceitos eleitorais no direito comparado**: Europa e América Latina (Capítulo 2).

**ANEXO**

# NOTAS SOBRE ALISTAMENTO E JUSTIFICATIVA ELEITORAL: SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO PARCIAL DO GRUPO REVISOR 1 – DIREITOS POLÍTICOS E CORRELATOS

*Subsídios para elaboração do relatório parcial do Grupo Revisor 1 – Direitos  
Políticos e correlatos*

Elaboração: Tatiana Dias Silva<sup>1</sup>

## 1. Apresentação

Este relatório parcial tem como objetivo compartilhar notas sobre os temas do alistamento e justificativa eleitoral, como subsídio para elaboração do relatório parcial do grupo revisor 1 – Direitos Políticos e Correlatos. Sua elaboração está orientada para a promoção da equidade no exercício dos direitos políticos, tendo como foco a perspectiva de grupos vulnerabilizados. Para tanto, foram utilizados como fontes de pesquisa os relatórios da coleção *Sistematização das Normas Eleitorais*, especialmente os relativos ao Grupo Temático 1 (GT 1): Direitos Políticos (BRASIL, 2019), legislação e normativos do TSE, além de textos acadêmicos e notícias.

Após a apresentação de aspectos do alistamento e da justificativa eleitorais relativos à promoção da equidade, são elencadas questões para análise e reflexão com vistas a ampliar a inclusão eleitoral.

## 2. Alistamento eleitoral

O alistamento eleitoral é o ato que inscreve a pessoa em seus direitos de cidadão, de forma a habilitá-la a exercer sua capacidade eleitoral ativa e passiva e a adquirir plenamente seus direitos políticos. Pereira e Carvalho Júnior (2020, página 147) defendem que

---

<sup>1</sup> Doutora em Administração pela Universidade de Brasília. Integrante da carreira de Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea. As opiniões e análises apresentadas, como contribuições ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria-TSE nº 879 de 09 de dezembro de 2020, são de responsabilidade da pesquisadora e não representam, necessariamente, posição institucional. A autora agradece a Rute Imanishi Rodrigues, pesquisadora da carreira de Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, por seus comentários e observações.

Os direitos políticos viabilizam a existência da democracia e figuram, ao lado de outros direitos, como condição para o pleno desenvolvimento humano. São condições de existência de uma sociedade diversa e pluralista, pelo fato de garantir ao cidadão o direito de ser ouvido e de subordinar o funcionamento do Estado à vontade da comunidade.

Segundo Meyer (2009, página 4), o alistamento eleitoral concretiza-se por meio da qualificação e da inscrição eleitoral e antes dele, ao não poder exercer seus direitos políticos, “(...) o indivíduo não é considerado, em sentido pleno da palavra, um cidadão”.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, o alistamento é obrigatório para os maiores de 18 anos, exceto estrangeiros e os conscritos “durante o período do serviço militar obrigatório”. Por sua vez, o alistamento é facultativo apenas para analfabetos, pessoas maiores de 16 anos e menores de 18 anos e acima de 70 anos. O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), no que foi recepcionado pela CF/1988, estabelece que o alistamento também não é obrigatório para “os que se encontrem fora do país” (artigo 6, inciso 1, alínea c.).

Diante deste tema, o primeiro relatório do SNE faz análise comparando o Código Eleitoral e a CF/1988, em que, resumidamente, se observa que:

- a CF/1988 amplia as possibilidades de alistamento eleitoral, ao incorporar caráter facultativo aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos e aos analfabetos;
- a CF/1988 amplia a possibilidade de alistamento dos militares, limitando a restrição apenas aos conscritos, durante o serviço militar obrigatório.

A perda ou suspensão dos direitos políticos estão delimitados pelo artigo 15 da Carta Magna. Canever (2015) sustenta que o artigo 15 da CF trata não apenas da perda e suspensão de direitos políticos, mas também do próprio impedimento a adquiri-los, o que abrangeria o próprio alistamento eleitoral.

### **3. Justificativa eleitoral**

Conforme a Lei nº 6.091/1974, em seu artigo 7º, aquele que não compareceu à votação tem prazo de 60 dias para justificar-se junto ao juiz eleitoral. O relatório do SNE destaca incompatibilidades entre o Código Eleitoral, a CF/1988 e a Lei nº 6.091/1974 sobre esse tema:

- o prazo para justificativa, no Código Eleitoral, é de 30 dias;
- a multa na ausência de justificativa eleitoral está ancorada no valor do salário-mínimo, cuja vinculação, para qualquer fim, é vedada pelo texto constitucional (artigo 7º, inciso 4);
- quando o eleitor estiver fora do país, terá 30 dias de seu retorno para proceder à justificativa eleitoral.

Essas incompatibilidades foram resolvidas da seguinte forma pela Resolução-TSE nº 21.538/2003, que estabelece:

**Artigo 80.** O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 60 dias após a realização da eleição incorrerá em multa imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista nos artigos 7º e 367 do Código Eleitoral, no que couber, e 85 desta resolução.

**Parágrafo 1º** Para eleitor que se encontrar no exterior na data do pleito, o prazo de que trata o *caput* será de 30 dias, contados do seu retorno ao país.

**Parágrafo 2º** O pedido de justificação será sempre dirigido ao juiz eleitoral da zona de inscrição, podendo ser formulado na zona eleitoral em que se encontrar o eleitor, a qual providenciará sua remessa ao juízo competente.

**Parágrafo 3º** Indeferido o requerimento de justificação ou decorridos os prazos de que cuidam o *caput* e os parágrafos 1º e 2º, deverá ser aplicada multa ao eleitor, podendo, após o pagamento, ser-lhe fornecida certidão de quitação.

Importa salientar que determinados grupos estão liberados do pagamento da multa, como a população em situação de pobreza, conforme o Código Eleitoral, em seu artigo 367, parágrafo 3º:

**Parágrafo 3º** O alistando ou o eleitor que comprovar, na forma da lei, seu estado de pobreza, perante qualquer juízo eleitoral, ficará isento do pagamento da multa.

ou pessoa com deficiência impossibilitada de se alistar ou votar, conforme a Resolução-TSE nº 21.920, de 19 de setembro de 2004:

**Artigo 1º** O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para todas as pessoas portadoras de deficiência.

**Parágrafo único.** Não estará sujeita a sanção a pessoa portadora de deficiência que torne impossível ou demasiadamente oneroso o cumprimento das obrigações eleitorais, relativas ao alistamento e ao exercício do voto.

## 4. Notas sobre grupos específicos

Diante dos temas em tela, sob a perspectiva de maior inclusão social, em especial observando o pleno exercício dos direitos políticos de grupos vulnerabilizados, importa destacar iniciativas e questões relativas a esses propósitos.

- LGBTQIA+

Foi assegurado o direito a uso do nome social, que deve compor o título de eleitor. Considerando o eleitorado em 2020, 9.985 eleitores haviam feito essa opção.<sup>2</sup>

**Artigo 9º-A.** A pessoa travesti ou transexual poderá, por ocasião do alistamento ou de atualização de seus dados no cadastro eleitoral, se registrar com seu nome social e respectiva identidade de gênero. (Resolução-TSE nº 21.538/2015.)

- Pessoas com deficiência

Considerando o eleitorado em 2020, 1.158.405 eleitores apresentavam algum tipo de deficiência,<sup>3</sup> equivalente a 0,78% do total, bem inferior à participação desse segmento em qualquer faixa etária na população.<sup>4</sup> Ao tratar desse contingente, Dias (2020) apresenta um conceito mais amplo de acessibilidade relativa aos direitos políticos, que abarca não apenas a adequação física aos espaços de votação, mas todas as demais oportunidades de participação das pessoas com deficiência em todas as fases e etapas do exercício dos direitos políticos.

A acessibilidade eleitoral visa a erradicar as barreiras que distanciam os indivíduos do exercício de seus direitos políticos. Não se traduz exclusivamente no direito de votar com facilidade, vai além. Tem como propósito a superação, dentre outros, dos obstáculos arquitetônicos das zonas e seções eleitorais; do preconceito e ignorância social que mitigam as chances de candidatos e candidatas com deficiência serem eleitos; da inacessibilidade das propagandas partidárias e eleitorais, dos informes oficiais e debates

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Dados de 2018.

<sup>3</sup> Segundo o TSE, 32,56% destes possuem dificuldade de locomoção, 12,06% possuem deficiência visual e 6,59% deficiência auditiva. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>.

<sup>4</sup> Considerando como pessoas com deficiência o “quantitativo de 12.748.663 pessoas, ou 6,7% do total da população registrado pelo Censo Demográfico 2010”. Até mesmo nas faixas de possíveis eleitores mais jovens neste levantamento, de 15 a 29 anos ou de 30 a 39 anos, por exemplo, o percentual de pessoas com deficiência é de, respectivamente, 3,0% e 4,2%. Considerando a diferença temporal dos levantamentos, a hipótese de que esta parte da população é sub-representada entre os eleitores parece razoavelmente plausível (IBGE, 2018, página 5-7).

televisivos que não contam com audiodescrição, língua de sinais e legenda. (DIAS, 2020, página 168-169).

O tema tem sido apreciado no âmbito das normativas eleitorais. Nesse sentido, as pessoas com deficiência grave, impossibilitadas do cumprimento das obrigações eleitorais, podem, antes mesmo de justificar a ausência, requerer certidão de quitação eleitoral.

Assim, se o exercício das obrigações eleitorais vier a se tornar impossível ou excessivamente oneroso, a pessoa relativamente incapaz em virtude de alguma deficiência poderá requerer certidão de quitação com a Justiça Eleitoral, com prazo de validade indeterminado, que – apesar de não impedir o alistamento nem o exercício do voto (que permanecem obrigatórios) – afasta a aplicação de multa pelo não alistamento ou pela ausência à votação (artigos 2º e 3º da Resolução nº 21.920/2004). (CANEVER, 2015, página 10)

A partir da vigência da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015), altera-se a restrição imposta na CF/1988, em seu artigo 15, inciso 2 (CANEVER, 2015). O referido trecho informa as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos em caso de “2 – incapacidade civil absoluta”. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 114, altera o Código Civil, restringindo a incapacidade absoluta apenas à hipótese de idade inferior aos 16 anos. Assim, o autor conclui que

Em relação à obrigatoriedade do alistamento e do voto que exsurge da nova redação, o que resta é a possibilidade de reconhecer a facultatividade do alistamento eleitoral daqueles que não tem consciência do seu significado invocando sua condição de analfabeto, caso a ostentarem, ou se o exercício das obrigações eleitorais vier a se tornar impossível ou excessivamente oneroso, o fornecimento de certidão de quitação com a Justiça Eleitoral com prazo de validade indeterminado. (CAVENER, 2015, página 13)

Ao ressaltar a importância da defesa de amplas possibilidades de participação eleitoral às pessoas com deficiência, convém observar para que não sejam criadas barreiras adicionais àquelas pessoas que, por inúmeras razões, não possam exercer pontualmente ou de modo prolongado esse direito.

- Povos indígenas

Sobre a participação de indígenas no processo eleitoral, já decidiu o TSE sobre temas relevantes para maior inclusão, como:

2. Os índios que venham a se alfabetizar devem se inscrever como eleitores, não estando sujeitos ao pagamento de multa pelo alistamento extemporâneo, de acordo com a orientação prevista no artigo 16, parágrafo único, da Resolução-TSE 21.538, de 2003.
3. Para o ato de alistamento, faculta-se aos indígenas que não disponham do documento de registro civil de nascimento a apresentação do congênere administrativo expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).” (Ac. de 6.12.2011 no PA nº 180.681, rel. Min. Nancy Andrichi.)

Por sua vez, por ocasião do alistamento eleitoral, a necessidade da quitação com o serviço militar foi disciplinada da seguinte forma:

Tendo em conta a desinflência da classificação conferida ao indígena para esta justiça especializada e a garantia constitucional relativamente à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (Constituição, artigo 231), será solicitado, na hipótese de requerer alistamento eleitoral, documento hábil obtido na unidade do serviço militar do qual se infira sua regularidade com as obrigações correspondentes, seja pela prestação, dispensa, isenção ou quaisquer outros motivos admitidos pela legislação de regência da matéria, em conjunto ou não com o do órgão competente de assistência que comprove a condição de indígena, ambos estranhos à órbita de atuação da Justiça Eleitoral.

(Ac. de 10.2.2015 no PA nº 191.930, rel. Min. João Otávio de Noronha.)

Sobre o tema, Pereira e Carvalho Júnior (2020) detalham os obstáculos para alistamento eleitoral de indígenas, uma vez que, para os indivíduos do sexo masculino, de acordo com o Código Eleitoral (artigo 44, inciso 2), é exigido documento de quitação com o serviço militar (ou de prestação alternativa). Os autores se insurgem contra esta posição, por entenderem ser contrária à CF/1988, que reconhece as especificidades da organização social, dos costumes e da crença indígenas (artigo 231).

Como anteriormente mencionado, a lei não pode ampliar as restrições previstas no texto constitucional e, com isso, impedir o exercício da cidadania indígena. A condição não encontra respaldo no artigo 14 da Constituição Federal e tampouco adequa-se ao regime jurídico especial de reconhecimento da diversidade e autodeterminação indígena. Portanto, a exigência de apresentação do comprovante do serviço militar ou da prestação alternativa para o alistamento eleitoral do índio é inconstitucional. (PEREIRA E CARVALHO JUNIOR, 2020, página 150).

Adicionalmente, cabe destacar medidas adotadas a fim de ampliar a participação política indígena, como aquelas realizadas pelo TRE de Tocantins, com cartilhas bilíngues sobre o processo eleitoral, voltadas a diferentes etnias indígenas (PEREIRA E CARVALHO, 2020). Outro exemplo é a decisão do TRE de Rondônia, em relação à quitação do serviço militar:

ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, nos termos do voto do relator, à unanimidade, em receber a Representação como Petição e, no mérito, por maioria, vencido o relator, nos termos do voto divergente do Juiz Juacy dos Santos Loura Junior, julgar procedente e reconhecer a nulidade do item 24.29 do Provimento nº 02/2007 da Corregedoria Regional Eleitoral, quanto à obrigatoriedade de apresentação de certificado de quitação do serviço militar quando do alistamento de indígenas integrados à sociedade.<sup>5</sup>

## 5. Tópicos para análise e recomendações

Diante do exposto, convém:

- organizar a possibilidade de um programa de educação e inclusão eleitoral, que contemple a elaboração de cartilhas educativas e outros meios de divulgação, por meio de parcerias com entidades representativas, com informações, boas práticas e orientações para ampliação da inclusão eleitoral;
- desenvolver uma avaliação da acessibilidade para a votação nas seções eleitorais (mobilidade para pessoas com deficiência física, métodos específicos de leitura e votação para pessoas com deficiência auditiva e visual), bem como alocar pessoas com deficiência em seções que garantam a acessibilidade, pelo menos uma por bairro/zona eleitoral ou outra determinação geográfica;
- entre os tipos de certidão de quitação eleitoral propostos no documento SNE, verificar a disponibilidade de emissão de certidão permanente de quitação eleitoral para pessoas cuja deficiência grave incapacite o exercício dos direitos políticos, bem como avaliar normatização que sistematize sua aplicação;
- empreender tais análises mediante a escuta ativa de representações de pessoas com deficiência e considerando sempre o princípio de garantir a este grupo populacional todas as possibilidades para o exercício de seu direito eleitoral;
- avaliar, com as entidades representativas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, a exemplo dos ciganos, eventuais dificuldades para quitação ou dispensa do serviço militar e como estas podem estar afetando sua inclusão eleitoral;

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/2/art20150213-16.pdf>>.

- após essa avaliação, analisar em que medida a decisão do TRE de Rondônia, acima mencionada, pode se estender nacionalmente para a população indígena e, eventualmente, para outras comunidades tradicionais;
- avaliar a oportunidade de estabelecer projetos de inclusão político-eleitoral de povos indígenas e de comunidades tradicionais, com elaboração de cartilhas e atividades educativas, utilização de línguas indígenas, entre outras ações, a exemplo do Projeto de Inclusão Socioeducativa dos Povos Indígenas, desenvolvido pelo TRE de Tocantins.<sup>6</sup>

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo administrativo nº 1806-81.2011.6.00.0000**. Curitiba – PR. Processo administrativo. Alistamento. Voto. Indígena. Categorização estabelecida em lei especial. “Isolado”. “Em vias de integração”. Inexistência. Óbice legal. Caráter facultativo. Possibilidade. Exibição. Documento. Registro civil de nascimento ou administrativo da Funai. Relatora: Min.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.tre-to.jus.br/imprensa/noticias-tre-to/2019/Abril/projeto-de-inclusao-sociopolitica-dos-povos-indigenas-retoma-atividades-em-2019>>.

Nancy Andrighi. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/revista\\_jurisprudencia/RJTSE23\\_1.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/revista_jurisprudencia/RJTSE23_1.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo administrativo nº 1919-30.2014.6.00.0000**. São Paulo - SP. Processo administrativo. Solicitação. Alteração. Normas de serviço. Exigência. Apresentação. Comprovante. Quitação militar. Indígenas “integrados”. Garantia. Alistamento eleitoral. Desinfluência. Categorização. Atendimento. Preceitos legais. Apresentação. Documentação comprobatória. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/revista\\_jurisprudencia/RJTSE26\\_1.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/revista_jurisprudencia/RJTSE26_1.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção [...]. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2003. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.920, de 19 de setembro de 2004**. Dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto dos cidadãos portadores de deficiência, cuja natureza e situação impossibilitem ou tornem extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-920-de-19-de-setembro-de-2004>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 190 p. (Coleção SNE, 2).

CANEVER, Marco Aurélio. A Lei n. 13.146 e seus reflexos no alistamento eleitoral. **Resenha Eleitoral** [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina]: edição comemorativa, Florianópolis: TRE-SC, v. 19, n. 1, 2015. Disponível em: [https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos\\_o\\_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/rybena\\_pdf?file=https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos\\_o\\_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/at\\_download/file](https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/rybena_pdf?file=https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/at_download/file). Acesso em: 22 jul. 2021.

DIAS, Joelson. Acessibilidade eleitoral e os direitos políticos das pessoas com deficiência. **Resenha Eleitoral** [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina], Florianópolis: TRE-SC, v. 24, n. 2, p. 165-170, 2020. Disponível em: [https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/pasta\\_de\\_arquivos/resenhas/resenha-24-2/resenha-24-2/view](https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/pasta_de_arquivos/resenhas/resenha-24-2/resenha-24-2/view). Acesso em: 22 jul. 2021.

IBGE. **Nota Técnica 01/2018**: releitura dos dados de pessoas com deficiência no Censo Demográfico 2010 à luz das recomendações do Grupo de Washington. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/metodologia/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica\\_2018\\_01\\_censo2010.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

MEYER, Lúcia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Revista Direito UNIFACS**: debate virtual, n. 112, jul. 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/826>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PEREIRA, Carolina Canhassi; CARVALHO JÚNIOR, Antônio Raimundo Barros de. A participação política dos índios: uma tentativa de inclusão. **Resenha Eleitoral** [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina], Florianópolis: TRE-SC, v. 24, n. 2, p. 139-162, out. 2020. Disponível em: [https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/pasta\\_de\\_arquivos/resenhas/resenha-24-2/participacao-politica-indios/view](https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/pasta_de_arquivos/resenhas/resenha-24-2/participacao-politica-indios/view). Acesso em: 22 jul. 2021.



## ROTEIRO CONTRACAPA SNE

Contracapa da publicação intitulada *Sistematização das Normas Eleitorais, Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, Volume 2, Fase 2*. O fundo da contracapa é verde-escuro. As informações textuais são escritas na cor branca. Em primeiro plano, vê-se o logotipo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), centralizado no topo. No meio da contracapa, o título: *Sistematização das Normas Eleitorais – Fase 2*; e, logo abaixo, o texto da contracapa e o código de barras com o código ISBN da publicação.

Em segundo plano, estão dispostos, sequencialmente, lado a lado, os seguintes desenhos em traços verde-claros:

- figura humana de cabelo liso e curto, usando uma camisa com gola em V;
- mulher jovem de cabelos longos amarrados em tranças, uma de cada lado;
- símbolo *Sankofa*: um pássaro com a cabeça voltada para trás e o bico tocando o próprio rabo;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados, usando óculos e moletom;
- homem de cabelos curtos vestindo camisa social e gravata;
- três figuras humanas, dispostas lado a lado, cada uma atrás de um púlpito sobre um semicírculo com a parte convexa voltada para cima, cortado por duas linhas verticais e duas linhas horizontais;
- mulher indígena de cabelos longos e cocar na cabeça;
- dois machados de dupla lâmina que se cruzam em formato de X;
- flecha tocando o centro de um círculo menor, rodeado por outros dois círculos crescentes remetendo a um alvo;
- mulher indígena de cabelos longos e cocar na cabeça;
- mulher idosa com cabelos presos em coque e usando um colar de pérolas;
- mão deposita uma cédula de papel, com símbolo de visto ao centro, dentro de uma urna retangular;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;

- arco-íris;
- mulher jovem de cabelos longos amarrados em tranças, uma de cada lado;
- uma mão segurando o símbolo de Vênus (feminino) e o símbolo de Marte (masculino) entrelaçados. O símbolo feminino consiste em um círculo com uma cruz na parte superior, e o símbolo masculino consiste em um círculo com uma seta na parte superior apontando para cima;
- homem idoso, careca, usando óculos e camiseta;
- seis figuras dispostas uma ao lado da outra. Na parte de cima, da esquerda para a direita, uma Lua crescente com uma estrela ao lado, representando o islamismo. Ao lado da Lua, uma cruz, representando o cristianismo; e, ao lado da cruz, uma estrela de David, representando o judaísmo. Na parte de baixo, três minaretes representando torres de uma mesquita;
- homem com turbante na cabeça;
- mulher idosa com cabelos presos em coque e usando um colar de pérolas;
- três punhos erguidos, em que o punho central está fechado;
- figura humana de cabelo liso e curto, usando uma camisa com gola em V;
- aperto entre duas mãos;
- Símbolo Universal de Acessibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU): desenho de uma figura humana com os braços abertos. Quatro círculos representam as mãos e os pés que se conectam por meio de uma linha que forma uma grande circunferência em volta do corpo. Um círculo, ligeiramente maior que os outros quatro, representa a cabeça da figura humana;
- figura humana de cabelo liso e curto, usando uma camisa com gola em V;
- homem idoso, careca, usando óculos e camiseta;
- mulher idosa com cabelos presos em coque e usando um colar de pérolas;
- homem com turbante na cabeça;
- mão deposita uma cédula de papel, com símbolo de visto ao centro, dentro de uma urna retangular;

- mulher jovem de cabelos longos amarrados em tranças, uma de cada lado;
- duas mãos abertas com um arco-íris saindo da palma das mãos;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;
- três punhos erguidos, em que o punho central está fechado;
- mulher idosa com cabelos presos em coque e usando um colar de pérolas;
- mulher indígena de cabelos longos e cocar na cabeça;
- Símbolo Universal de Acessibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU): desenho de uma figura humana com os braços abertos. Quatro círculos representam as mãos e os pés que se conectam por meio de uma linha que forma uma grande circunferência em volta do corpo. Um círculo, ligeiramente maior que os outros quatro, representa a cabeça da figura humana;
- homem idoso, careca, usando óculos e camiseta;
- dois machados de dupla lâmina que se cruzam em formato de X;
- mão segurando um lápis;
- homem de cabelos curtos vestindo camisa social e gravata;
- homem jovem de cabelos curtos encaracolados vestindo moletom;
- imagem de um quebra-cabeça de formato redondo composto por quatro peças, em que cada peça é segurada por uma mão;
- mulher jovem de cabelos longos amarrados em tranças, uma de cada lado;
- figura humana de cabelo liso e curto, usando uma camisa com gola em V.

As figuras se repetem de forma aleatória ao longo de toda a contracapa do topo até a base.