



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

PGE Nº 123.138

3.858/18/MPE/PGE/HJ

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

BRASÍLIA/DF

Nº 541

REQUERENTE	Partido Socialista Brasileiro - PSB
ADVOGADO(S)	Daniel Antonio de Moraes Sarmiento e outro (s)
INTERESSADO	Presidente da República
PROC. (A/S)ES	Advogado-Geral da União
INTERESSADO	Congresso Nacional
PROC. (A/S) ES	Advogado-Geral da União
RELATOR	Ministro Luís Roberto Barroso

Excelentíssimo Ministro Relator,

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, após intimação pessoal por mandado para cumprimento em 72 horas, vem, à presença de Vossa Excelência, em atenção à decisão de fls. , **manifestar-se** nos termos a seguir:

- I -

1. Por questão de brevidade adota-se o resumo feito pelo Ministro relator:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, por meio da qual se postula: (i) a declaração da não recepção parcial do art. 3º, §4º, da Lei n 7.444, de 1985, na parte em que autoriza o cancelamento do título do eleitor que não atender ao chamamento para a realização de cadastramento biométrico; bem como (ii) a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos das sucessivas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que determinaram o cancelamento do título dos eleitores que não realizassem o cadastramento biométrico obrigatório.

2. Narra o requerente que o propósito da biometria é o aperfeiçoamento da identificação do eleitor, bem como a proteção contra fraude eleitoral. Afirma que se trata, atualmente, de medida obrigatória em 2.800 municípios do país, alcançando pouco mais da metade do eleitorado brasileiro. Em razão da exigência, ao menos 3,6 milhões de brasileiros, segundo alegado, tiveram seus títulos cancelados e não poderão votar nas próximas eleições. O requerente acrescenta que a diferença de votos entre os candidatos a presidente da República no segundo turno das últimas eleições para presidente foi de menos



de 3,5 milhões de votos. Trata-se, portanto, segundo o requerente, de quantitativo de cancelamentos apto a influenciar no resultado do pleito.

3. Nessa linha, defende que o cancelamento viola os direitos políticos de tais cidadãos, bem como o princípio da proporcionalidade: (i) por se tratar de medida desnecessária, uma vez que a mera notificação dos eleitores poderia ter possibilitado a sua regularização; bem como (ii) por se tratar de medida desproporcional em sentido estrito, uma vez que o benefício perseguido, redução das fraudes, não supera o ônus gerado pela medida: possibilidade real de interferir sobre o resultado do pleito eleitoral e colocação do resultado das eleições e da sua legitimidade sob suspeita. Ademais, o risco de fraudes decorrentes de problemas de identificação, na visão do requerente, seria diminuto dado o uso de documento de identificação com foto.

4. Observa, ainda, o requerente que os cidadãos mais humildes, desprovidos de recursos e/ou com residência em locais de difícil acesso são aqueles potencialmente menos informados e que encontram maior dificuldade no atendimento de exigências burocráticas. Por essa razão, observa, ainda, que a medida, mesmo que aparentemente neutra e aplicável a todos, produz impacto maior sobre os grupos mais pobres e vulneráveis, gerando verdadeiro efeito censitário sobre o exercício do voto e violando, também por isso, o princípio da igualdade. Registra, por fim, que, não tendo tomado conhecimento da biometria, é possível que um grande quantitativo de eleitores sequer tenha conhecimento do cancelamento dos seus títulos e que a ciência do fato, no momento da votação, gerará ainda tumulto que poderá por em risco a eleição. 5. A despeito da urgência da matéria, considero impróprio qualquer provimento judicial, em um ou outro sentido, sem prévia manifestação do TSE, da Advocacia Geral da União (AGU) e da Procuradoria Geral da República (PGE).

6. Diante do exposto, tendo em vista a proximidade do pleito eleitoral e a imprescindibilidade de se produzir decisão, o mais brevemente possível, que assegure solução adequada à questão sem ameaçar a segurança e/ou o adequado funcionamento das eleições, determino, em caráter extraordinário e no prazo comum de 72 horas a contar da intimação, as seguintes providências: (i) oitiva do Tribunal Superior Eleitoral, para que preste todos os esclarecimentos que entender relevantes, dentre os quais: (i.a) número de títulos cancelados no total; (i.b) localidades, por Estado, em que tais cancelamentos ocorreram; (i.c) quantitativo de títulos cancelados nas eleições passadas, em razão das normas atacadas; (i.d) o critério utilizado para determinar as localidades que seriam objeto de cadastramento biométrico; (i.e) eventuais impactos decorrentes da sustação do cancelamento dos títulos sobre a segurança das eleições; (i.f) toda e qualquer informação que julgue pertinente ou relevante para a apreciação da matéria; e (ii) oitiva da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União para, dentro do referido prazo, emitirem manifestação, ainda que em caráter preliminar, sobre a questão posta.

7. Em seguida, com ou sem a apresentação das manifestações, os autos devem retornar à conclusão. Intime-se. Publique-se.

Brasília, 20 de setembro de 2018.

Ministro Luís Roberto Barroso Relator

Documento assinado digitalmente



- II -

2. Consta dos autos a seguinte síntese do pensamento que norteou a propositura da ADPF:

67. Os dispositivos normativos impugnados nesta ADPF violaram claramente essa faceta procedimental do direito ao voto. Afinal, eles permitiram o cancelamento automático pelos TREs dos títulos dos eleitores que não participaram do cadastro biométrico. Os eleitores não foram sequer notificados pessoalmente de que deveriam fazer tal cadastramento, sob pena de cancelamento do seu registro eleitoral. Nesse cenário, como já destacado, muitos cidadãos certamente não se cadastraram por desconhecimento, e agora, se mantida a medida impugnada, serão alijados do seu sagrado direito à participação eleitoral.

3. A Corte Constitucional, portanto, seria chamada a se pronunciar no especial instrumento da arguição de preceito fundamental para proteger o “sagrado direito à participação eleitoral”, de eleitores que tiveram seus títulos cancelados automaticamente por Tribunais, sem serem ouvidos, porque não fizeram cadastramento biométrico, tudo isso gerado por desconhecimento.

4. Por tais razões, um partido político solicita a intervenção da Corte Constitucional para adoção de prontas medidas que revertam esse quadro que ofende a Democracia e a Constituição brasileiras.

5. O Ministério Público Federal enxerga essa mesma problemática de modo distinto e compreende inadequada intervenção da Corte Constitucional tal como buscado na presente arguição.

6. Primeiramente, a arguição de descumprimento de preceito fundamental maximiza apenas uma das faces do constitucional e universal direito ao sufrágio: o voto. Nessa metonímia que toma o ato final (votar) por todo o processo, há uma distorção grave e perigosa à democracia.

7. Típico das democracias liberais é a exaltação do sufrágio universal (art. 14 da Constituição) O sufrágio universal é, sem sombra de dúvida, uma conquista da civilização consignada nas Constituições democráticas.

8. A realização do constitucional sufrágio universal passa por duas etapas, uma muito lembrada, outra nem tanto: o voto e o alistamento eleitoral. Ambas, diga-se, previstas expressamente na Constituição (art. 14. § 1o)



9. A presente argüição maximiza a importância do voto e subestima a importância do alistamento. Não bastante, propõe-se a sacrificar o alistamento em nome do voto, perdendo de vista que não há voto livre e secreto sem alistamento eleitoral hígido e regular. Ainda mais, subvaloriza o papel ativo do cidadão no exercício de seus deveres constitucionais de alistar-se e votar, transferindo ao Estado responsabilidades impróprias.

10. No alistamento eleitoral tem-se o registro, a identificação e a habilitação dos cidadãos como eleitores. No Brasil, faz-se por um devido processo administrativo regular e constante levado a cabo por repartições da Justiça Eleitoral estabelecidas permanentemente em todo o território nacional, sob a jurisdição de juízes eleitorais e a fiscalização de promotores eleitorais.

11. É um serviço público ordinário e que se interrompe apenas em etapas do calendário da Justiça Eleitoral em que os cadastros eleitorais são estabilizados para organização e realização do segundo e mais vistoso pilar do sufrágio universal: o voto.

12. No Brasil, o alistamento eleitoral é promovido continuamente pela Justiça Eleitoral. Em outras democracias, esse é um serviço conduzido por partidos políticos, ou mesmo com dias nacionais de registro de eleitores à semelhança dos dias nacionais de votação. A excelência das bases de eleitores mantidas pela Justiça Eleitoral brasileira fizeram com que o Legislador (Lei 13444/17) escolhesse essa base para os adultos e a base do registro civil para crianças na fundação da Identificação Civil Nacional.

13. A base de dados da Identificação Civil Nacional é armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que “a manterá atualizada e adotará as providências necessárias para assegurar a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais”.

14. É da qualidade e capilaridade do alistamento eleitoral brasileiro, portanto, que se parte para obter qualidade para a identidade civil das pessoas no Brasil. Ou seja, segundo o legislador, as bases eleitorais teriam até mesmo mais consistência que outras bases públicas de dados de cidadãos, inclusive a das secretarias de segurança pública e fazenda.

15. É verdade que ao lado dessa qualidade e consistência orbitam outros problemas brasileiros e sociais. Ainda há crianças sem registro civil no Brasil, ainda há pessoas desaparecidas no Brasil, há pessoas sem CPF, há pessoas sem documentos, há pessoas que não desejam votar e por isso nem se alistam como eleitores.



16. Malgrado todos esse problemas, a base de dados da Justiça Eleitoral é a de mais alta confiabilidade – segundo o próprio legislador – porque conta com os serviços permanentes dos quadros da Justiça Federal em todo o território nacional para mantê-la o mais atualizada e completa.

- III -

17. O importante é que não há sufrágio universal sem voto livre e igualitário, e não há voto livre e igualitário sem alistamento de eleitores apto e confiável.

18. A excelência da realização do comando constitucional do sufrágio universal, portanto, está ligada: quanto ao sufrágio, no voto; quanto ao universo, no alistamento eleitoral.

19. O constituinte brasileiro fez uma expressa e deliberada opção pela obrigatoriedade de ambos: o alistamento e o voto são obrigatórios no Brasil (art. 14, § 1o). Somente votam aqueles que previamente se alistaram eleitores. O zelo cívico, portanto, exige duas atenções dos brasileiros: alistarem-se e votarem.

20. No caso brasileiro temos a peculiaridade dos jovens entre dezesseis e dezoito anos, para os quais o alistamento eleitoral é facultativo. Todavia, feito o alistamento, o voto desses se torna obrigatório.

21. Como é cediço, o princípio que rege a concepção do processo eleitoral está na máxima *one man, one vote*.¹

22. Sem o adimplemento do dever de ser alistar, não se pode cumprir o dever de votar.

23. Para garantir máxima de um voto a cada pessoa, é necessário saber quem são os que votam. Matéria, como é intuitivo, que pela sua capital importância foi estabelecida pelo poder constituinte originário.

¹Na lição doutrinária: “Pluralidade de inscrições é proibida, em virtude da universalidade do sufrágio que determina que para cada homem é assegurado apenas 1 voto, para que todos os cidadãos tenham o mesmo peso, ou seja, a mesma importância, nos votos dados. Como afirma o brocardo inglês *one man, one vote*. Por isso é permitida apenas uma inscrição eleitoral por cidadão. A existência de pluralidade de inscrições é causa de cancelamento de inscrição eleitoral. Para que seja encontrada a pluralidade, é realizado um sistema eletrônico denominado batimento. O batimento é realizado em nível nacional pelo TSE. Esse processamento denominado batimento serve para identificar e expurgar do cadastro as inscrições em duplicidade. (...) Pela importância do batimento, deverá este procedimento ser realizado toda a vez em que se requerer o alistamento eleitoral, a transferência eleitoral e a revisão.” (João Paulo Oliveira. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Salvador : Editora JusPodivm, 2018, p. 70).



24. Trazendo para o plano do direito positivo brasileiro, o que se extrai é que somente podem votar aqueles que são alistáveis. Em outras palavras, apenas votam aqueles que se submeteram ao processamento de alistamento previsto na legislação pátria.

25. A cidadania como a capacidade de exercer direitos políticos pressupõe que o cidadão tenha sido alistado eleitoralmente.

26. Ensina com precisão o notável José Afonso da Silva:

Os direitos de cidadania adquirem-se mediante *alistamento eleitoral* na forma da lei. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição da pessoa como eleitor perante a Justiça Eleitoral. A qualidade de eleitor decorre do alistamento, que é *obrigatório* para os brasileiros de ambos os sexos maiores de dezoito anos de idade e *facultativo* para os analfabetos, os maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (art. 14, § 1º, I e II).

(*Curso de direito constitucional positivo*. 39ª. ed. São Paulo : Malheiros, 2016, p. 350-351, itálicos no original)

27. Assim, o alistamento depende de iniciativa da pessoa, mediante requerimento, em fórmula que obedece ao modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral.² E conclui o mestre:

Pode-se dizer, então, que a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do *título de eleitor* válido. O *eleitor* é cidadão, é titular da cidadania, embora nem sempre possa exercer todos os direitos políticos. É que o gozo integral destes dependem do preenchimento de condições que só gradativamente se incorporam no cidadão. Não nos parece que isso importe em graus de cidadania política. Esta é atributo jurídico-político que o nacional obtém desde o momento em que se torna eleitor. Mas é certo que alguns direitos políticos só se adquirem em etapas sucessivas.

(José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª. ed. São Paulo : Malheiros, 2016, p. 351, itálicos no original)

28. O partido político que propõe a presente arguição, simplificando as coisas e suprimindo etapas necessárias e essenciais, identifica as noções de nacional e de cidadão (aquele que se alistou e que deve votar!).³ Ressalte-se que nem o legislador pátrio se atreve a fazer tal confusão. Ao definir quem se enquadra como autor popular para ajuizar a ação popular optou por dizer que é aquele que está em dia com as suas obrigações eleitorais, isto é, o eleitor!⁴

²Cf. José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª. ed. São Paulo : Malheiros, 2016, p. 351.

³Ver: José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª. ed. São Paulo : Malheiros, 2016, p. 349-350.

⁴Art. 1º, § 3º, da lei 4.717/65 (LAP).



29. É que a soberania popular reconhecida pelo poder constituinte originário (CF/88, art. 1º, único) pressupõe a identificação de quem possa ser considerado integrante do povo brasileiro (o que não significa, é óbvio, população brasileira). E, nesse sentido, a Constituição concede direitos políticos a quem detenha cidadania, algo que, como visto, impõe o cumprimento do dever de alistamento eleitoral.⁵

30. Um dos desafios mundiais das democracias contemporâneas é a efetividade da participação popular nas urnas. Há esforços em todos os países pelo aumento do alistamento de eleitores e pelo comparecimento dos alistados às urnas.

31. No Brasil é notável o aumento gradual e progressivo do não-comparecimento de eleitores às urnas⁶. Mesmo assim, no comparecimento de eleitores às urnas em percentuais significativos, o Brasil, entre os países que adotam o voto obrigatório⁷, fica estatisticamente aquém de Bolívia (91,86% em 2014), Luxemburgo (91,15% em 2013) Uruguai (89,62% em 2014) e Bélgica (89,37% em 2014)⁸.

32. Nas grandes democracias – com mais de 100 milhões de eleitores – nenhuma supera o Brasil em comparecimento às urnas:⁹ Índia (2014: 814 milhões de eleitores, 66,4%); EUA (2016: 214 milhões de eleitores, 65,4%); Indonésia (2014: 185 milhões de eleitores, 75,1%) Rússia (2018: 109 milhões de eleitores, 67,5%); Paquistão (2018: 105 milhões de eleitores, 50,1%); Japão (2014: 101 milhões de eleitores, 52,6 %)

33. Em outras palavras, apesar de todas as críticas que possam ser tecidas tanto ao voto obrigatório, quanto ao alistamento eleitoral obrigatório, quanto à Justiça Eleitoral brasileira (ou mesmo à biometria do eleitor) a realidade eleitoral brasileira no que pertine a participação popular nas urnas de um democracia com mais de centena de milhão de eleitores é das mais elevadas do mundo.

34. É dizer, quanto à participação popular e inclusão social no eleitorado, a realização da democracia constitucional brasileira é exemplar. Definitivamente não

⁵Daí que no livro de José Afonso da Silva consta: “ Título V Direito de cidadania Capítulo I Dos direitos políticos”.

⁶ <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-suplementares-de-am-to-indicam-abstencao-recorde-em-outubro-22752151>

⁷ Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Bulgária, Cingapura, Congo, Costa Rica, Chipre, Egito, Gabão, Grécia, Honduras, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Nauru, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Tailândia, Turquia, e Uruguai. Há três regiões da Áustria, um cantão suíço e um Estado nos EUA com voto obrigatório. Na França há voto obrigatório para o Senado.

<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>

⁸Apud <https://www.idea.int/es/data-tools/data/voter-turnout>

⁹Apud <https://www.idea.int/es/data-tools/data/voter-turnout>



há no Brasil um deficit de comparecimento às urnas ou de alistamento eleitoral que coloquem em dúvida a representatividade dos eleitos e o vigor da democracia brasileira.

- IV -

35. A petição inicial caminha no sentido de que não se está permitindo o sufrágio universal, eis que alguns cidadãos não realizaram o exame biométrico e por isso estariam alijados pela Justiça Eleitoral, sem ouvi-los, das eleições.

36. Repisa-se: o sufrágio universal compreende dois pilares: o alistamento eleitoral e o voto.

37. Pelo artigo 42 do Código Eleitoral, o alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor. Desde a promulgação da lei nº 7.444/85, o alistamento eleitoral é feito mediante processamento eletrônico de dados.

38. O fato de alguém ter problemas com seu alistamento eleitoral e por isso não votar não coloca em perigo o sufrágio universal, pelo contrário, o protege.

39. É o alistamento eleitoral cuidadoso e completo que garante higidez do cadastro de eleitores, e, portanto, assegura a universalidade do sufrágio.

40. Por isso a inclusão de dados biométricos no cadastro de eleitores é mais um avanço significativo da Justiça Eleitoral brasileira, sucessivo ao aperfeiçoamento do voto eletrônico.

41. É com o deferimento do alistamento – por decisão do juiz eleitoral – que o requerente passa a integrar o corpo de eleitores da circunscrição. O título de eleitor deve ser entregue, no cartório ou no posto de atendimento, pessoalmente ao eleitor, vedada a interferência de pessoas estranhas à justiça eleitoral.

42. A decisão, com efeito, que defere ou indefere requerimento de alistamento eleitoral sujeita-se a recurso perante o TRE. Apesar de o procedimento de alistamento ter natureza administrativa, transforma-se em judicial se houver recurso, porquanto surge conflito de interesses que deve ser resolvido pelo Estado-juiz.¹⁰

43. Seja como for, o que se nota é que o procedimento de alistamento (independentemente se de natureza administrativa ou judicial) respeita o devido processo legal.

¹⁰Cf. José Jairo Gomes. *Direito eleitoral*. 14ª. ed. São Paulo : Atlas, 2018, p. 191-192.



44. De tempos em tempos, é necessário que se faça um levantamento do corpo eleitoral brasileiro. Explica a doutrina:

“Denomina-se revisão eleitoral o procedimento administrativo pelo qual se verifica se os eleitores que figuram no cadastro eleitoral de determinada zona ou município encontram-se efetivamente neles domiciliados. Assim, todos são convocados a comparecer perante a Justiça Eleitoral para confirmar seus domicílios e a regularidade de suas inscrições, sob pena de terem suas inscrições canceladas, sem prejuízo das sanções cabíveis, se constatada irregularidade. Mais uma vez, quer-se conferir legitimidade ao mandato popular, haja vista que os eleitores de determinada zona devem nela manter seus domicílios e aí eleger seus representantes.

A revisão eleitoral encontra fundamento no artigo 71, § 4º do Código, no artigo 92 da Lei nº 9.504/97 e nos artigos 58 a 76 da Resolução TSE no 21.538/2003, que regulamentam todo o procedimento. Embora seja determinada pelo TRE ou pelo TSE, é sempre presidida pelo juiz eleitoral da zona em que será ultimada. Sua realização conta com a fiscalização do Ministério Público e dos partidos políticos. Quando determinada pelo TSE, caberá ao TRE, por intermédio da corregedoria regional, inspecionar os serviços.”

(José Jairo Gomes. *Direito eleitoral*. 14ª. ed. São Paulo : Atlas, 2018, p. 205).

45. Para se manter a higidez do cadastro eleitoral, sistematicamente a Justiça Eleitoral realiza o procedimento de “revisão do eleitorado” em que censitariamente se afere a qualidade do seu cadastro e a sua atualização em razão de toda sorte de fenômeno demográfico.

46. Após a criação de sistema de armazenamento de dados de identificação biométrica, todas as revisões de eleitorado – destaca-se que é um procedimento periódico de controle de qualidade das bases de dados eleitorais – tem se aproveitado para coleta de identificação biométrica de eleitores para se aumentar a segurança e certeza nas eleições quanto à identidade dos eleitores.

47. Em resumo, a revisão do eleitorado é procedimento previsto em lei, que objetiva sanear inscrições eleitorais desprovidas de lastro; é verdadeiramente um processo coletivo de cancelamento de inscrição eleitoral, bem diferente do cancelamento individual (este previsto no art. 71 do Código Eleitoral¹¹).

¹¹São hipóteses de cancelamento: ofensa ao art. 5º do CE, ofensa ao art. 42 do CE, pluralidade inscrição, falecimento do eleitor, perda e suspensão dos direitos políticos, deixar de votar em 3 eleições consecutivas.



48. Mas o que importa reter é a ideia de que ambos os cancelamentos (individual¹² e coletivo¹³) se legitimam na exata medida em que respeitam o devido processo legal. E nem poderia ser diferente.

49. Elucida de forma detalhada a doutrina:

Concluídos os trabalhos de revisão, ouvido o Ministério Público, o juiz deverá determinar o cancelamento das inscrições irregulares e daquelas cujos eleitores não tenham comparecido, adotando as medidas legais cabíveis, em especial quanto às inscrições consideradas irregulares, situações de duplicidade ou pluralidade e indícios de ilícito penal a exigir apuração. Todavia, o cancelamento das inscrições somente deverá ser efetivado no sistema após a homologação da revisão pelo TRE. A sentença de cancelamento deverá: I – relacionar todas as inscrições que serão canceladas no município; II – ser publicada a fim de que os interessados e, em especial, os eleitores cancelados, exercendo a ampla defesa, possam recorrer da decisão. Contra essa sentença, o interessado poderá recorrer ao TRE, no prazo de três dias, devendo especificar a inscrição questionada, relatar fatos e fornecer provas, indícios e circunstâncias ensejadores da alteração pretendida, isto é, da manutenção da inscrição. Os recursos interpostos deverão ser remetidos, em autos apartados, à presidência do Tribunal Regional Eleitoral (Res. TSE no 21.538/2003, arts. 73, 74, §§ 1º, 2º e 3º, e 75, parágrafo único).

E se a sentença não for de cancelamento, mas de confirmação? Em outros termos: e se, em vez de cancelar inscrição aparentemente incorreta, o juiz a ratificar? Tem-se entendido não haver recurso contra essa decisão, haja vista inexistir previsão específica. Argumenta-se que

“a manutenção de inscrições regulares não é objeto da sentença proferida em processo revisional, pois esta limita-se ao cancelamento das inscrições dos eleitores que não compareceram à revisão ou não comprovaram seu domicílio no município. As inscrições objeto da revisão foram deferidas no momento próprio, ou seja, quando da transferência ou alistamento, sendo possível nessa oportunidade o oferecimento de impugnação e recurso, nos termos dos arts. 45, § 7º e 55 do Código Eleitoral”

(TRE-MG – Ac. no 1.048/2004, voto de desempate – RDJ 14:94-105).

No entanto, ante o disposto no artigo 5º, XXXV, da Lei Maior, tem-se argumentado o cabimento do recurso, porque não se poderia negar a prestação jurisdicional requerida pela parte. De qualquer sorte, sendo detectada, na revisão eleitoral, irregularidade no domicílio do eleitor ou duplicidade de inscrição, o interessado poderá manejar o procedimento de exclusão, conforme

¹²Fluxograma do processo individual de cancelamento: instauração (de ofício ou a pedido, com publicação de edital – 10 dias – e defesa escrita – 5 dias) → instrução (se necessária, entre 5 e 10 dias) → decisão (5 dias, a partir desse momento perde-se a qualidade de eleitor → recurso ao TRE (3 dias, sem efeito suspensivo).

¹³Fluxograma da revisão do eleitorado: determinação para realização (TRE ou TSE, 30 dias, no máximo, para iniciar e 30 dias, no mínimo, de duração) → publicação (5 dias de antecedência, no mínimo, antes do início do procedimento) → decisão pelo juiz (cabe recurso, no prazo de 3 dias, para o TRE) → homologação pelo TRE (somente a partir deste momento é que o cancelamento produz efeitos).



prevê o artigo 71, I e III, do Código Eleitoral. Assim, mantida inscrição de duvidosa regularidade, o interessado poderá valer-se do processo de exclusão para discutir a questão inclusive perante o Tribunal, nos termos do artigo 80 do mesmo Código.

Transcorrido o prazo recursal, o juiz eleitoral fará minucioso relatório dos trabalhos desenvolvidos, que encaminhará, com os autos do processo de revisão, à Corregedoria Regional. Esta, após ouvir o Ministério Público: I – indicará providências a serem tomadas, se verificar a ocorrência de vícios comprometedores à validade ou à eficácia dos trabalhos; II – submetê-lo-á ao Tribunal Regional, para homologação, se entender pela regularidade dos trabalhos revisionais (Res. nº 21.538/2003, arts. 75 e 76).

(José Jairo Gomes. *Direito eleitoral*. 13ª. ed. São Paulo : Atlas, 2016, p. 171-172).

50. É nesse contexto que deve ser entendido o caráter biométrico.

51. Tem-se desenvolvido, ressalta a doutrina¹⁴, tecnologias visando à implantação de um sistema de reconhecimento biométrico do eleitor, pelo qual a identificação é feita pelas digitais. A finalidade é assegurar a segurança, lisura e legitimidade do voto, evitando-se fraudes. Em caráter experimental, nas eleições municipais de 2008, a Resolução TSE no 22.713/2008 regulou a realização desse procedimento nos municípios de Fátima do Sul/MS, Colorado do Oeste/RO e São João Batista/SC. Atualmente, tal sistema encontra-se implantado em diversos outros municípios. O artigo 5º § 5º, da Lei nº 12.034/2009 dispõe sobre essa matéria, permitindo o uso de identificação do eleitor por sua biometria “desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica”.

52. Se um cidadão comparece à revisão do eleitorado, mas não possui digitais para fazer coleta de dados biométricos, não fará biometria, mas não será excluído do cadastro de eleitores !

53. Ou seja, a exclusão contra a qual se volta a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não é por “falta de biometria”, mas por ausência de comparecimento a processo de revisão de eleitorado, em que se exige a presença do eleitor, até mesmo porque o alistamento eleitoral é obrigatório.

54. Repita-se, quem não se apresentou à Justiça Eleitoral nos processos de revisão de eleitorado descumpriu o dever de alistamento eleitoral obrigatório e, por conseguinte, foi retirado do cadastro. Não se trata, insista-se, em falta de biometria.

55. Não se perca de vista, também, que a revisão do eleitorado é levada a efeito em cada zona eleitoral do país, sob administração de um Juiz Eleitoral, fiscalização de um Promotor Eleitoral, com convocações nos meios de comunicação social e outros recursos próprios de cada localidade, busca ativa, editais, prazos, controles,

¹⁴Cf. José Jairo Gomes. *Direito eleitoral*. 13ª. ed. São Paulo : Atlas, 2016, p. 528.



checagens, índices e, após e ao cabo, reexame e homologação de todo o processo pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

56. Há muito zelo em todo esse processo.

- V -

57. Malgrado o Brasil seja a maior democracia com maiores índices de comparecimento popular às urnas, é natural e legítimo que haja pessoas alheias ao processo eleitoral.

58. Os índices de abstenção crescentes nas eleições brasileiras tanto podem ser um indicativo de perda do interesse do cidadão pela política, quanto um indicativo da imperiosidade de aprofundamento das revisões de eleitorado. Isto é, eleitores que não mais existem, mas permanecem no cadastro eleitoral não revisto, inflam artificialmente os dados de abstenção às urnas, eis que seu comparecimento é esperado, mas jamais se dará.

59. Ainda mais, é preciso que se diga que no sistema constitucional brasileiro há alistamento e voto obrigatórios. Contudo, não há alistamento e voto compulsórios.

60. É dizer, o descumprimento do dever cívico de se alistar eleitor e comparecer para votar implica sanções leves e muito pouco suasórias. As multas pelo não comparecimento são tão baixas (R\$ 3,50) que não inibem nenhum refratário ao voto. As conseqüências do cancelamento do título eleitoral de uma pessoa geram poucos embaraços à esmagadora maioria de pessoas em sua vida civil.

61. Pode-se tanto dizer que há proteção legislativa insuficiente do adimplemento do dever constitucional de voto e alistamento eleitoral obrigatórios; quanto que o sistema constitucional brasileiro caminha em um processo de mutação constitucional na direção do voto e do alistamento eleitoral facultativos.

62. Releva dizer, contudo, que o não comparecimento a revisões de eleitorado – feitas no nível da zona eleitoral – acarreta o cancelamento do título de eleitor, mas abre prazos e meios para que o eleitor torne a se alistar.

63. A meta é um cadastro eleitoral hígido, jamais a exclusão de eleitores. Todavia, não é possível um cadastro hígido com eleitores que chamados a ratificarem seu alistamento eleitoral – pelas mais variadas causas demográficas – não comparecem à Justiça Eleitoral, como também muito provavelmente não compareceriam às urnas.



64. Não há meios para se tornar compulsório o alistamento eleitoral e o voto e, se houvesse, seriam de duvidosa constitucionalidade e compatibilidade com uma democracia.

- VI -

65. Como visto, o que se faz com a revisão do eleitorado é delimitar o verdadeiro corpo de eleitores, retirando aqueles que não fizeram o alistamento eleitoral (obrigatório!).

66. É que para essas pessoas as sanções do regime legal parecem ter minúsculo impacto no cotidiano.¹⁵

67. Sendo que muitas vezes até representam um alívio de não ter que dispender recursos financeiros para votar em localidades afastadas, nos grotões (conforme linguagem usada na petição da agremiação partidária) de onde partiram sem pretensão de lá voltar, mas não participaram a Justiça Eleitoral de sua migração.

68. Ora, permitir que essas pessoas (reconhecidas como inalistáveis em processo regular de revisão do eleitorado) votem é permitir a burla do comando constitucional que diz que somente os alistáveis podem votar. Se aquele que não se alistou adequadamente puder votar significa que o sufrágio universal está a perigo. É como se quiséssemos igualar o eleitor ao nacional, e não o cidadão.¹⁶ Nada mais equivocado!

69. Com efeito, o pedido da cautelar mostra-se inacolhível também sob a ótica da sua viabilidade prática.

¹⁵Normalmente, a pena a ser aplicada é a de multa. A multa máxima estabelecida por ausência em votação é de R\$ 3, 51. Além da multa outras consequências poderão ser aplicadas (art. 7º do CE: “§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: I – inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles; II – 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; III – participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias; IV – 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; V – obter passaporte ou carteira de identidade; VI – renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo; VII – praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.”)

¹⁶“O cidadão, portanto, nada mais é que o nacional que goza de direitos políticos” (Cf. Pedro Lenza. *Direito constitucional esquematizado*. 20ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2016, p. 1366).



70. A procedência dos pedidos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental implicaria aumento do corpo eleitoral brasileiro, desconsiderando toda a revisão do eleitorado feita nos diversos estados da federação com a plena observância do devido processo legal seja na vertente material, seja na vertente formal.

71. O artigo 62 da lei das eleições afirma que só serão admitidos a votar os eleitores cujos nomes estiverem incluídos no respectivo caderno de votação e no cadastro de eleitores da seção em que comparecerem, constante da urna. Como operacionalizar tudo isso quando só faltam duas semanas para o pleito?

72. Em que cadernos de votação, em que seções eleitorais, em que urnas eletrônicas se acrescentariam as pessoas que o autor da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental quer proteger ?

73. A pretexto de impedir “abusivas” restrições ao direito ao voto, a presente ação se propõe a colocar em risco a lisura de todo o pleito, permitindo o comparecimento de eleitores não alistados.

74. A proteção de 5 milhões de eleitores inertes (e desconhecidos) não pode se dar ao preço do abalo da segurança jurídica de um pleito com outros 140 milhões de eleitores adimplentes de seus deveres. .

75. O sufrágio universal depende tanto do voto universal quanto do alistamento eleitoral hígido. Não se pode relativizar um a propósito de permitir o outro sem lesar o sufrágio universal, a democracia e a Constituição.

76. Não é possível que para se cumprir um preceito fundamental se vulnerem outros !

77. Ainda que se possa criticar a otimização dos preceitos constitucionais em testilha feita pelo legislador e pela Justiça Eleitoral, a medida buscada é a toda evidência pior que o estado da arte reinante.

- VII -

78. Por fim, mas não menos importante, constata-se impropriedade lógica na petição formulada. É que se a inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é do tipo incidental¹⁷ (discutir lei anterior à Constituição Federal) eventual procedência do pedido – o que se admite apenas pelo amor ao debate de

¹⁷Sobre os tipos de ADPFs ver: Juliano Taveira Bernardes e Olavo Augusto Viana Alves Ferreira. *Direito constitucional tomo I – teoria da constituição*. 8ª. ed. Salvador : Editora Jus Podivm, 2018, p. 564 e 567.



ideias no singelo plano do direito constitucional – significaria considerar que a lei impugnada foi revogada (não recepcionada) pela novel constituição.

79. Nessa medida, o reconhecimento da não recepção não é provimento apto para puxar por arrastamento¹⁸ a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos (resoluções do TSE) posteriores à Constituição. A não recepção de normas se resolve no plano da revogação. A inconstitucionalidade se soluciona no campo da validade.¹⁹

80. Se as resoluções do TSE mostram-se inconstitucionais – na visão do partido requerente – a opção adequada era fazer uso da ação direta de inconstitucionalidade.²⁰ É mais que notório que o emprego da ADPF somente se deve dar em caráter estritamente subsidiário²¹, sob pena de não apenas enfraquecer o instituto, mas também sob pena de ocorrer uma indevida e perniciosa banalização do conceito de preceito fundamental. É que a concessão da cautelar da presente ADPF estaria, em verdade, protegendo quem não cumpriu a obrigação de se alistar.

- VIII -

81. Por fim, mas não menos importante, cabe a ressalva feita pela melhor doutrina de que a presunção de constitucionalidade é uma decorrência do princípio da separação de poderes e funciona como fator de autolimitação da atuação judicial.²²

82. Em razão disso, ainda segundo a doutrina²³, não devem juízes e tribunais, como regra, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo quando: a) a inconstitucionalidade não for patente e inequívoca, existindo tese jurídica razoável para a preservação da norma; b) seja possível decidir a questão por outro fundamento, evitando-se a invalidade de ato de outro Poder; c) existir alternativa possível, que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição. Daí a conclusão que resta é a de que deve ser prestigiada – e mantida – lei de 1985 (nº

¹⁸Na jurisprudência do STF sobre inconstitucionalidade por arrastamento: ADIns 2895, 2982, 3645, 437, 173, 3232, 3983 e 3990.

¹⁹A respeito do tema ver o clássico julgamento da ADIn 2.

²⁰E até mesmo do mandado de segurança coletivo. As resoluções do TSE sobre fidelidade partidária foram objeto tanto do controle difuso (MS 26602, 26603 e 26604) quanto do controle concentrado (ADIn 5081).

²¹Pelo princípio da subsidiariedade (parágrafo 1º do art. 4º da lei 9.882, de 1999). É condição específica da ADPF.

²²Cf. Luís Roberto Barroso. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 300.

²³Cf. Luís Roberto Barroso. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 300.



7.444) que se fosse incompatível com a atual texto constitucional não estaria com certeza, há tempos, figurando no ordenamento jurídico pátrio.

- IX -

83. Diante do exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo **indeferimento** do requerimento cautelar formulado pelo PSB, **na medida em que seu acolhimento implicaria, sim, descumprir preceito fundamental previsto na Constituição no sentido de que para o sufrágio universal tanto o voto quanto o alistamento eleitoral são obrigatórios.**

Brasília, 23 de setembro de 2018.

HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS
Vice-Procurador-Geral Eleitoral



Documento assinado digitalmente com sua versão eletrônica arquivada no Ministério Público Federal e protegida por algoritmo de Hash.