

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 Silva¹

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, p. 147) defendem que

¹ 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, p. 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 art. 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” (art. 6, inciso 1, 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 art. 15 da Carta Magna. Canever (2015) sustenta que o art. 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 art. 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 (art. 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:

Art. 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 arts. 7º e 367 do Código Eleitoral, no que couber, e 85 desta resolução.

§ 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.

§ 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.

§ 3º Indeferido o requerimento de justificação ou decorridos os prazos de que cuidam o *caput* e os §§ 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 art. 367, § 3º:

§ 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:

Art. 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.²

Art. 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,³ equivalente a 0,78% do total, bem inferior à participação desse segmento em qualquer faixa etária na população.⁴ 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

² Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Dados de 2018.

³ 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>>.

⁴ 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, p. 5-7).

televisivos que não contam com audiodescrição, língua de sinais e legenda. (DIAS, 2020, p. 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 (arts. 2º e 3º da Res. nº 21.920/2004). (CANEVER, 2015, p. 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 art. 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 art. 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, p. 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 art. 16, parágrafo único, da Res.-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 Andrighi.)

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, art. 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 (art. 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 (art. 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, p. 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.⁵

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

⁵ Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/2/art20150213-16.pdf>>.

dispensa do serviço militar e como estas podem estar afetando sua inclusão eleitoral;

- 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.⁶

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. 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. 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. 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. 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

⁶ 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>>.

integração”. Inexistência. Óbice legal. Caráter facultativo. Possibilidade. Exibição. Documento. Registro civil de nascimento ou administrativo da Funai. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Disponível em: 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. 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.
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. 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. 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. Acesso em: 22 jul. 2021.