

ELEGIBILIDADE E CONTENCIOSO ELEITORAL: UM CONVITE AO DEBATE SOBRE O *DISENFRANCHISEMENT* NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO¹

Roberta Maia Gresta²

1. Introdução

Ao longo de mais de dois anos, elegibilidade e contencioso eleitoral foram aproximados, no Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como temas centrais do Eixo V. Trata-se de acerto metodológico que, ao final da segunda etapa do projeto (SNE – Fase II), revelou estudos que indicam como o acesso a candidaturas e ao Judiciário eleitoral são passíveis de impactar a experiência democrática. Seja abordando elementos legais ou a dinâmica de atuação dos Tribunais em matéria eleitoral, esses estudos refutam a pretensão de neutralidade de uma cidadania idealizada e demonstram que há amplo espaço de disputa em torno de sentidos decisivos para definir quem está dentro e quem fica de fora do poder político.

O presente ensaio assume como tarefa alinhar os relatórios produzidos pelos professores pesquisadores que integraram o Eixo V do SNE Fase II, os quais tiveram como tema: (a) a agenda eleitoral do Supremo Tribunal Federal (STF); (b) as garantias processuais mínimas no direito sancionador eleitoral; (c) a revisão do regime de inelegibilidades; (d) a interseccionalidade em matéria de elegibilidade e contencioso eleitoral; e (e) as candidaturas coletivas.

Como premissa teórica, será adotado o conceito de *disenfranchisement*, entendido, tal como desenvolvido em pesquisa de doutoramento desta autora³, como a interdição dissimulada da participação no processo eleitoral, que, no caso brasileiro, assume especial contorno no que diz respeito à elegibilidade. Após breve exposição sobre os conceitos dos direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* em perspectiva processual, os elementos desenvolvidos na tese citada conduzirão o alinhamento dialógico entre os cinco relatórios citados.

Os relatórios (c) a (e) são correlacionados ao tema do *disenfranchisement* para problematizar o conceito de *sufrágio universal* sob a perspectiva da interseccionalidade e da moralidade. Em seguida, serão extraídos aspectos dos estudos (a) e (b), os quais apontam para uma *segunda camada* de exclusão, que diz respeito ao acesso à jurisdição eleitoral.

¹ Este ensaio contém trechos extraídos da tese de doutoramento da autora.

² Doutora em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Coordenadora Adjunta da Especialização em Direito Eleitoral da PUC Minas Virtual. Professora. Analista Judiciária (TRE/MG). Assessora Especial da Presidência do TSE. Coordenadora do Eixo V do SNE.

³ GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania**. Tese (doutorado). UFMG (Belo Horizonte), 2019.

2. Conceitos preliminares: direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* em perspectiva processual

Os direitos políticos são fruto de uma decisão política relacionada, a um só tempo, a quais serão seus titulares e quais serão as prerrogativas de participação no debate que promoverá a atualização dos conteúdos dos direitos fundamentais – inclusive dos próprios direitos políticos. Uma vez compreendido o processo eleitoral como dimensão do *devido processo institucionalizante*, na qual são tomadas *decisões públicas quanto à formação dos mandatos eletivos*⁴, é possível afirmar que os direitos políticos permitem decodificar o processo eleitoral, estabelecendo o significado deste por meio de uma interpretação que possibilita sua checagem no contexto do discurso⁵. Neste capítulo, serão expostas, de forma sucinta, as concepções de direitos políticos, sufrágio e *disenfranchisement* construídas em minha tese de doutoramento e que servirão de suporte para o diálogo com os estudos produzidos no SNE – Fase II.

2.1 O estatuto constitucional dos direitos políticos

Por *estatuto constitucional dos direitos políticos* designa-se o regime jurídico de direitos e garantias de participação política vigentes no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal (1988). Com esse conceito, procura-se destacar características propostas por Jean Morange ao distinguir um “sistema de liberdades públicas” de uma “filosofia de direitos humanos”, concernindo ao primeiro: (a) a proclamação formal dos direitos, acompanhada de garantias jurídicas; (b) sua especificidade espacial e temporal⁶.

Admite-se, portanto, tratar-se tal estatuto de um recorte analítico, que considera o modo de formalização de direitos humanos em direitos fundamentais determinados, e que, embora pressuponha o Estado de Direito, apresenta variabilidade temporal e local⁷. Sob essa perspectiva, os contornos constitucionais do direito ao sufrágio são capazes de indicar maior ou menor amplitude de direitos.

⁴ Ibid.

⁵ Conforme já se afirmou com base nas teorias de Rosemiro Pereira Leal (LEAL, Rosemiro Pereira, **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.) e Edward Lopes (LOPES, Edward, **Discurso, texto e significado: uma teoria do interpretante**. São Paulo: Cultrix, 1978.), “o ‘contexto do discurso’, no caso de um dispositivo constitucional a ser interpretado, é a própria Constituição, com sua carga de normatividade, e não, como se poderia supor em sentido vulgar, a realidade de forças instaladas no mundo fático e pronunciadas pela autoridade, as quais podem, até mesmo, atentar contra essa normatividade.” (GRETA, **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania**.).

⁶ Segundo o autor: “Mais impositiva, a defesa dos direitos humanos é também mais incerta. Mais brandas, as liberdades públicas são, em compensação, mais reais. Seu estudo consiste em precisar o regime jurídico dos direitos e liberdades de que dispõem os cidadãos de um determinado Estado num certo momento de sua história. [...] Os sistemas de liberdades públicas não são idênticos, mesmo em países vizinhos que se inspiram em princípios idênticos de civilização. Assim, pode-se referir à mesma filosofia dos direitos humanos ao mesmo tempo em que se colocam normas jurídicas e procedimentos diversos.” (MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. 5. ed. Barueri: Manole, 2004, p. XIV-XIX passim).

⁷ Como se verá ao longo da pesquisa, isso não significa que o objeto de estudo seja abordado apenas de forma dogmática, ignorando suas contradições intrínsecas e extrínsecas, ou que seja minimizada a contribuição da literatura estrangeira e do direito comparado.

Desde logo, registra-se que os requisitos para aquisição do sufrágio, sejam chamados *positivos* (a preencher) ou *negativos* (a evitar), sempre redundam em restrições a um direito fundamental de participação política. Inapropriado, portanto, falar em *direitos políticos negativos*, como corriqueiramente se lê. A expressão acaba por encobrir a titularidade do direito ao sufrágio, sugerindo haver *direitos políticos* cujo conteúdo são restrições *aos indivíduos* em favor da *coletividade*. Em artigo escrito em coautoria com Polianna Pereira dos Santos, já se teve a oportunidade de criticar a concepção dos direitos políticos “adstritos, de modo estanque, a uma dimensão *pro societatis*, des-subjetivada – de todo desconectada da realização da autonomia individual, das escolhas manifestadas e dos objetivos associativos que legitimamente movem os indivíduos também na esfera política”⁸.

Trata-se de pensamento que encontra eco no STF^{9 10} e que encampa “um pressuposto equivocado: o de que os direitos políticos seriam reduzíveis a direitos da sociedade e, logo, fungíveis e oponíveis às pretensões individuais dos candidatos”¹¹.

Tal como demonstram os estudos desenvolvidos no Eixo V do SNE – Fase II, as restrições à participação política devem ser desnaturalizadas, especialmente porque não impactam, de modo uniforme, todas as pessoas. Ademais, esses impactos, em uma leitura processualizada, devem ser percebidos como chaves de seleção de *legitimados ao processo eleitoral*. Isso porque a previsão constitucional do sufrágio corresponde à própria identificação do corpo político.

⁸ GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos, in: FUCHS, Marie-Christine; STEINER, Christian (Orgs.), **Anuario de derecho constitucional latinoamericano** (22º año), Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016, p. 325.

⁹ O entendimento foi notadamente exposto no voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADPF nº 144. Segundo Ayres Britto, os direitos políticos não são exercitados para “servir imediatamente a seus titulares”, pois não tutelam “bens da personalidade [...], nem de personalidade individual, nem de personalidade corporativa” – esta última resguardada pelos direitos sociais –, mas bens transindividuais. Por isso, se, no caso dos direitos civis, a tensão entre indivíduo e Estado resolve-se em favor do indivíduo, no caso dos direitos políticos isso não pode ocorrer, porque, ao exercer esses direitos, [...] o indivíduo já não quer ser simplesmente indivíduo, ele quer ser representante de toda uma coletividade. Por isso, deve conhecer limites, constringências, responsabilidades compatíveis com essa sua pretensão de representar toda uma coletividade”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144. Relator: Min. Celso de Mello, Julgado em: 6 ago. 2008, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 35, p. 342, 26 fev. 2010. Ementário: v. 2391-02).

¹⁰ Deve-se destacar, contudo, que, em julgamento mais recente, o STF acompanhou o Ministro Gilmar Mendes na decisão de não aplicação da LC nº 135/2010 às eleições de 2010, uma vez que sua vigência se dera a menos de um ano do referido pleito. Constou do voto do relator posicionamento crítico à oposição indivíduo-coletividade em matéria eleitoral: “[...] os direitos políticos fundamentais apresentam uma estrutura jurídica complexa, pois exteriorizam características negativas (primeira geração) e, ao mesmo tempo, positivas (segunda e terceira gerações). São preponderantemente direitos fundamentais individuais, pois garantem esferas de não interferência do Estado no âmbito das autonomias decisórias individuais, mas são exercitáveis mediante a ação garantidora do Estado, o qual deve organizar procedimentos que têm por objetivo instrumentalizar a concreção do exercício dos direitos, como é o caso, por exemplo, das eleições periódicas”. Também o Ministro Celso de Mello sustentou que “os atributos [da liberdade de participação política] resultantes do *status activae civitatis* não afetam a qualificação dessa prerrogativa fundamental do cidadão como típico direito individual”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Pleno, Julgado em: 23 mar. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, Publicado em: 18 nov. 2011.).

¹¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In: **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Ithala, 2014. p. 275-286.

Daí dizer Aragón Reyes que o sufrágio tem “conotação política inescusável”, somente sendo possível nele se falar “enquanto está atribuído a cidadãos, [...] membros de uma comunidade política, para adotar [...] decisões também de natureza política”¹².

A delimitação do corpo político, em perspectiva processual, consiste na *definição dos pressupostos para a participação no processo eleitoral*. Trata-se de questão central do processo eleitoral, uma vez que, a par de cogitações retóricas sobre a soberania popular ou sobre o povo, é na instituição do direito ao sufrágio que se revela o tensionamento ideológico antidemocratizante quanto à definição dos *sujeitos de direito*¹³ competentes para atuar na formação dos mandatos eletivos.

Bem ilustra esse problema o fato de que o cognominado *sufrágio universal* (imprecisamente referido na CF/1988 como *voto universal*¹⁴) convive com extenso rol de restrições que, até 2013, alijavam formalmente do processo eleitoral 883.222 brasileiros¹⁵ – um *universo*, portanto, excludente. Muitas das exclusões são sedimentadas no tempo fixo das conquistas históricas e constituem ameaças latentes à “construção de uma sociedade (não causalidade sociológica) que passe pelo processo democrático do exercício coletivo das conquistas teórico-jurídico-normativas de todos igualmente decidirem e interpretarem o devir”¹⁶.

Para que se logre emancipação democrática, é preciso reconhecer que as potências fundante e fundacional da Constituição¹⁷ somente se concretizam quando o corpo político é *decorrência da comunidade jurídica*, e não *status* outorgado em uma sociedade preexistente ao discurso jurídico. Por isso, o direito ao sufrágio deve ser examinado em sua normatividade, no eixo introduzido pelo *princípio* democrático, que passa pela *premissa* da participação política e alcança a enunciação dos *pressupostos* inferidos¹⁸.

¹² ARAGÓN REYES. Manuel. Democracia y representación: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio. In: **Congreso Internacional de Derecho Electoral**, Mexico: [s.n.], 1998. p. 40.

¹³ O conceito de *sujeitos de direito* será explicitado no subcapítulo 3.2.

¹⁴ Art. 60. [...]

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

II - o voto direto, secreto, universal e periódico; BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. art. 60, § 4º, II.).

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Comunicação**, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

¹⁶ LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 92.

¹⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁸ São categorias normativas conceituadas por Rosemiro Pereira Leal: (i) *princípio*: “marco teórico que, introduzido pela linguagem do discurso legal como referente lógico-dedutivo, genérico e fecundo (desdobrável), é balizador dos conceitos que lhe são inferentes”; (ii) *premissa legal*: “princípio [...] específico”, que “não comporta generalizações maiores que seu explícito e próprio enunciado”; (iii) *pressupostos*: “inferentes lógico-jurídicos” que se inscrevem “na órbita imperativa (prescritiva) do princípio, equivalente a conceitos específicos, explícitos e infecundos que não permitem flexibilização incompatível com o conteúdo principiológico que lhes deu causa”. (LEAL, **Teoria geral do processo: primeiros estudos**, p. 154.). Aqui, pode-se divisar, quanto ao direito ao sufrágio: (i) o princípio democrático; (ii) a premissa da participação política; (iii) os pressupostos do alistamento, da idade mínima, da nacionalidade, etc.

2.2 Sufrágio como cláusula de legitimidade ativa

No contexto da processualidade democrática, o sufrágio apresenta-se como cláusula instituinte da legitimidade ativa para participação no processo eleitoral, o que abrange tanto o *eleitor* quanto o *candidato*. Confere-se, assim, projeção à atuação dos cidadãos, que não se esgota no ato de votar (associação semântica ao *ativo*) e de ser votado (associação semântica ao *passivo*)¹⁹. Subsiste, em ambos os casos, o núcleo de prerrogativas processuais a serem exercidas no espaço processual, sem que se estabeleça uma polarização entre legitimado ativo e passivo.

A delimitação do direito ao sufrágio, na CF/1988, é feita pelos arts. 14, §§ 1º e 2º (sufrágio ativo), 14, §§ 3º a 9º (sufrágio passivo) e 15 (perda e suspensão dos direitos políticos).

Quanto ao sufrágio ativo, tem-se como pressupostos: (a) exigência de habilitação prévia (alistamento)²⁰; (b) exclusão dos menores de 16 anos²¹; (c) exclusão dos estrangeiros; (d) exclusão dos conscritos, durante o tempo de serviço militar obrigatório²².

O sufrágio passivo possui rol bem mais extenso de pressupostos, cumulável com os pressupostos do sufrágio ativo²³: (a) atendimento às condições de elegibilidade²⁴; (b) exclusão

¹⁹ Ainda que se faça uso desses termos, porque já assimilados ao glossário do Direito Eleitoral, não se pode inferir que seus conteúdos se refiram quer no primeiro caso, à instantaneidade da digitação de algarismos na urna eletrônica quer, no segundo caso, à sujeição complacente a critérios obscuros de depuração do quadro de candidatos e de invalidação de resultados eleitorais.

²⁰ Exigência inferida da primeira parte do § 1º do art. 14 da CF/1988.

²¹ Decorre, *contrario sensu*, da idade mínima para o alistamento eleitoral facultativo, de 16 anos (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 1º, c).

²² Os pressupostos *iii* e *iv* estão assim expressos: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.” (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 2º.).

²³ É redundante, por isso, a previsão da inelegibilidade dos inalistáveis, constante da primeira parte do § 4º do art. 14 da CF/1988.

²⁴ Art. 14. [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 3º.).

dos analfabetos²⁵; (c) regime de inelegibilidade relativa dos chefes do Executivo^{26 27}; (d) regime de inelegibilidade relativa de cônjuge e familiares até segundo grau dos chefes do Executivo²⁸; (e) exigência de afastamento da atividade ou agregação pela autoridade superior do militar²⁹; (f) coinstituição de regime complementar (infraconstitucional) de inelegibilidade³⁰.

²⁵ Art. 14. [...]

§ 4º São inelegíveis [...] os analfabetos.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 4º, segunda parte.).

²⁶ Esse regime veda a disputa do terceiro mandato consecutivo e a disputa de qualquer outro cargo no curso do mandato, salvo renúncia até seis meses antes da eleição:

Art. 14. [...]

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, §§ 5º e 6º.).

²⁷ Inelegibilidade relativa e incompatibilidade não são sinônimos. Conforme se colhe da literatura: “Cabe aquí formular una distinción entre inelegibilidad e incompatibilidad. La primera, ocurre antes de la elección; prohíbe, a título excepcional, a una persona solicitar el voto de los electores. Por el contrario, la segunda se manifiesta después de la elección, e interesa, en este caso, no al candidato sino al elegido, por cuanto no hay posibilidad de detentar simultáneamente el mandato electivo, desde ahora el suyo, con la actividad privada o la función pública que hasta el momento ejercía.”. (HAURIU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice, **Derecho constitucional e instituciones políticas**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1980, p. 295.). Incompatibilidades são, portanto, situações surgidas em decorrência da eleição, que impedem o eleito de seguir desempenhando atividades anteriores. Observe-se, todavia, que a LC nº 64/1990 utiliza o termo *desincompatibilização* para indicar o efeito de renúncia, exoneração ou licença apta a afastar a incidência da *inelegibilidade relativa* de natureza funcional e, invariavelmente, para indicar o afastamento da incompatibilidade propriamente dita: “A *renúncia* para atender à *desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato* não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.” (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 1º, § 5º.).

²⁸ Trata-se da denominada *inelegibilidade reflexa*:

Art. 14. [...]

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 7º.).

A inelegibilidade é relativa, pois: (i) somente incide no território abrangido pela circunscrição em que eleito o chefe do Executivo; (ii) pode ser afastada se o chefe do Executivo renunciar até seis meses antes do pleito; (c) não incide se o cônjuge ou familiar já ocupar mandato eletivo e estiver disputando a reeleição.

²⁹ Art. 14. [...]

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior [...].

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 8º.).

A parte final do inciso II, segundo a qual o militar com mais de 10 anos de serviço, “se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade”, não diz respeito à elegibilidade, mas, sim, à incompatibilidade.

³⁰ A coinstituição do regime complementar de inelegibilidade encontra-se assim redigida:

Art. 14. [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 14, § 9º.).

Para além dos pressupostos específicos das modalidades de sufrágio, a participação política também é contingenciável nos casos de perda e suspensão dos direitos políticos (CF/1988, art. 15)³¹. Atuando no nível da *premissa* desses direitos, essas restrições não apenas impedem a participação no processo eleitoral como também suprimem outros meios de participação política (iniciativa popular, propositura de ação popular, atividade político-partidária, composição de órgãos de gestão pública)³². A distinção entre elas está em que “a suspensão atual no plano da eficácia; a perda, no da existência”, de modo que esta “consiste na privação definitiva” dos direitos políticos e aquela “é a privação provisória do seu exercício”³³.

O dispositivo constitucional contempla, porém, uma garantia: veda-se a *cassação* dos direitos políticos, ou seja, “a privação definitiva destes direitos, por ato do poder executivo e sem observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa”³⁴. A cassação difere da perda dos direitos políticos porque esta decorre de sentença desconstitutiva, a ser prolatada em procedimento que respeite o contraditório e a ampla defesa³⁵.

Aspecto relevante no diálogo com os estudos do SNE – Fase II é que o inciso II do § 4º do art. 60 da CF/1988 enuncia uma autêntica *vedação à (pretensa) depuração do sufrágio*. Ao proibir deliberação de proposta de emenda tendente a abolir o *voto universal (rectius: sufrágio universal)*, a Constituição não erigiu apenas um limite material ao poder constituinte derivado. Implicitamente, reconheceu que o atual estágio de inclusão política não pode sofrer qualquer retrocesso. Essa garantia interdita não apenas as tentativas de alteração direta do texto constitucional, como, também, mecanismos indiretos, pelos quais se promovem exclusões tão massivas quanto silenciosas (*disenfranchisement*).

Há uma tensão permanente na delimitação do sufrágio. Seus requisitos – sejam denominados positivos (condições de elegibilidade) ou negativos (causas de inelegibilidade, perda e suspensão dos direitos políticos) – atuam sempre rumo à redução da abrangência do direito ao sufrágio, enquanto as garantias oferecem resistência, para conservar o conteúdo

³¹ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL. [Constituição (1988)], art. 15.).

³² Conforme esclarece Rodrigo López Zilio: “Conquanto divorciado topologicamente do Capítulo IV do Título II da Carta Magna, o constituinte previu o manuseio da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF), cuja legitimidade é do cidadão (eleitor), a proposição de projeto de lei através da iniciativa popular (art. 61, § 2º, da CF) e a participação no processo de criação dos partidos políticos, cuja filiação somente pode ser efetuada por quem estiver no pleno gozo dos direitos políticos (art. 16 da LPP).” In: ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018. p. 147.).

³³ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 97-98, *passim*.

³⁴ ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva. In: ÁVALO, Alexandre *et al* (orgs.). **O novo direito eleitoral brasileiro**: manual de direito eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 46.

³⁵ Apesar de alguma celeuma na literatura, considera-se que o acerto está em afirmar-se que a CF/1988 abriga uma única hipótese de perda dos direitos políticos: o cancelamento da naturalização. Nesse sentido: COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**; ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva; GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

e o vigor do direito. Conforme sustenta Néviton Guedes, as garantias devem preponderar na regulamentação legal e na hermenêutica dos direitos políticos: “qualquer restrição ao sufrágio, seja no que diga respeito à capacidade política ativa, seja no que diz respeito à capacidade política passiva, deve submeter-se ao que a teoria constitucional, contemporaneamente, designa como ‘limites dos limites’ como destaque para ‘a garantia do conteúdo essencial do direito fundamental’”.³⁶

Desse modo, mesmo na situação em que o legislador infraconstitucional pode, por autorização constitucional, atuar em matéria de direitos políticos – caso da regulamentação das condições de elegibilidade e da formalização do regime complementar de inelegibilidade –, a autocontenção deve ser a diretriz.

2.3 *Disenfranchisement*: a interdição dissimulada do sufrágio e sua seletividade

Afinal, qual a potencialidade das normas constitucionais para fazer com que sujeitos naturais ocupem corporeamente o espaço destinado aos sujeitos de direito no processo eleitoral?

Para responder a essa pergunta, não basta analisar, com suposta neutralidade, os aspectos atributivos e restritivos que compõem o conteúdo do direito ao sufrágio. É preciso revelar discursos ideológicos que frequentemente influenciam aqueles aspectos. Com esse objetivo, tomou-se o conceito de *disenfranchisement*. O termo será mantido em inglês, por particularidades que não encontram, ainda, tradução adequada. Na construção do vocábulo, antepõe-se ao prefixo *en-* (que expressa uma mudança de estado³⁷) o prefixo *dis-* (que nega, então, aquela mudança que se anunciava³⁸). Com isso, desmistificando o postulado sugerido pela expressão *sufrágio universal*, a franquia (*franchise*) dos direitos políticos pode ser vista, de forma dinâmica, como algo que é dado com uma mão e retirado com a outra.

Estudado de modo apenas incipiente no Brasil³⁹, o tema é recorrente na literatura estadunidense, que debate abertamente a estratégia de depuração do corpo eleitoral, a pretexto de incrementar a qualidade da democracia, como mecanismo de marginalização de grupos historicamente subalternizados, em especial as pessoas negras. Na Europa, estudos sobre a expansão do sufrágio enfocam o *disenfranchisement*, que desperta atenção renovada

³⁶ GUEDES, Néviton. A democracia e a restrição aos direitos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 111-119.

³⁷ “en- [...] used to form verbs which mean put into or onto, or to cause to be, or to provide with [...]”. In: CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 453.

³⁸ “dis- [...] added to the front of some words to form their opposites [...]”. In: CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 388.

³⁹ Em raro artigo brasileiro sobre a temática, Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Roberto Baptista Dias da Silva utilizam o termo *cassação do direito ao sufrágio* para se referir a práticas associadas ao *disenfranchisement* da população negra nos Estados Unidos da América no século XIX. (FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; SILVA, Roberto Baptista Dias da. O devido processo legal e suas potencialidades: o caos do direito de voto dos negros nos Estados Unidos da América. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife*, v. 87, n. 1, p. 29-45, jan./jun. 2015.).

em face do movimento migratório. Em minha pesquisa de doutoramento, conferi enfoque processual ao *disenfranchisement*, para referir-me à redução da cláusula de legitimidade ativa do processo eleitoral.

Em comum a todos esses enfoques, está o fato de que, na atualidade das nações declaradamente democráticas, a marginalização não se faz pela via de negativa expressa de direitos fundamentais a determinados grupos, mas pela adoção de normas e práticas que culminam por sectarizar o exercício daqueles direitos. Muitas vezes, a previsão legal do direito ao voto, em especial o sufrágio universal, é que serve de pano de fundo para a exclusão da participação política de pessoas ou grupos determinados. Como observa Stefano Bartolini,

A história do sufrágio também é a história dos abusos e assédio que impediram os cidadãos legalmente autorizados a votar de fazê-lo. Isso incluiu regras e testes ardilosos para registro de eleitores, manipulação de requisitos residenciais, escolha de dias de votação, violação do segredo do voto, divisão maliciosa de distritos e *gerrymandering*, e outros artifícios. Em termos estritos, esses mecanismos não violavam a titularidade legal do voto de certos cidadãos, mas apenas dificultavam sua participação efetiva nas eleições. De fato, no entanto, essas medidas privaram os direitos de certos grupos sociais.⁴⁰

É a faceta dissimulada do *disenfranchisement* que o torna mais árido e desafiador. O alijamento político, posto como seu objetivo ou sendo dele apenas um reflexo impensado, frequentemente se dá às escuras, de forma indireta, sem a explícita declaração de supressão do direito ao sufrágio de determinada pessoa ou grupo. Afinal, como observa Michael Maley, mecanismos como a vinculação do voto à condição de proprietário e a negativa do direito de voto aos negros na África do Sul – não obstante comporem a maioria da população – “têm sido menos comuns, uma vez que países procuram assegurar que seus procedimentos eleitorais atendam, ao menos ostensivamente, os padrões ditados por instrumentos internacionais de direitos humanos.”⁴¹

Mesmo quando ocorre de forma direta – ou seja, por meio de um ato que restringe ou exclui aquele direito –, o *disenfranchisement* costuma ser apresentado sob justificativas procedimentalistas (de maior eficiência do procedimento) ou instrumentalistas (de melhoria nos resultados). Essas justificativas, por não invocarem um fundamento punitivista, são

⁴⁰ BARTOLINI, Stefano. Franchise expansion. In: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**, London: Macmillan, 2000. p. 117-130. Ibid., p. 118. Tradução do original em inglês: “The history of franchise is also the history of the abuses and harassment that prevented citizens legally entitled to vote from doing so. These included tricky rules and tests for voter registration, manipulation of residential requirements, choice of voting days, violations of the secrecy of the vote, district malapportionment and gerrymandering, and other artifices. Strictly speaking, these devices did not violate the legal entitlement to vote for certain citizens, but only made their actual participation in vote more difficult. De facto, however, these measures disenfranchised certain social groups”.

⁴¹ MALEY, Michael. Disqualification of voters, grounds for. In: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000. p. 66. Tradução do original em inglês: “Such mechanisms have become much less common as countries have sought to ensure that their electoral procedures meet, at least ostensibly, the standards set out in international human rights instruments [...]”.

convenientes para dissipar conjecturas quanto à violação de direitos fundamentais. Por meio delas, torna-se possível conduzir uma projetada *depuração* do eleitorado em favor da coletividade, deixando de lado a discussão quanto à carga sancionatória que, como *efeito colateral*, pesa sobre os que forem excluídos.

Sob esse ângulo, medidas como negativa do sufrágio a presos ou condenados são “percebidas como discriminatórias contra grupos sociais específicos, especialmente onde esses grupos específicos são sobrerrepresentados entre a população carcerária”, pois uma condenação indevida significa “negar a oportunidade de participar de um processo político que pode ser a única via de redenção para esse indivíduo.”⁴²

O *disenfranchisement* costuma ser abordado na literatura de acordo com características próprias de sua dinâmica local. É dizer: não há um *modelo* de exclusão política, mas práticas excludentes que respondem a tensões sociais específicas. Por isso, seu estudo localizado é indispensável para a detecção do problema e para a construção de respostas jurídicas consistentes. Na Europa, nações antigas e de composição populacional razoavelmente homogênea lidam atualmente com movimentos migratórios que reacendem a discussão quanto à participação política de estrangeiros residentes. Já nos Estados Unidos, a heterogeneidade da formação da população e a existência de um sistema de registro de eleitores conferem a critérios raciais e sociais preocupante protagonismo na história do voto no país, desde a Independência até a eleição de Donald Trump.

Mas, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, a exclusão do direito de candidatura não se faz um tema notável, visto não haver regras significativas que distingam a aptidão para ser eleitor e candidato. O cenário é diverso no Brasil, onde se pode identificar uma configuração própria do problema do sufrágio passivo. A especificidade da CF/1988 – que além de requisitos expressos para a elegibilidade delegou a criação de restrições por previsão infraconstitucional – demanda elaboração científica própria, apta a enfrentar os problemas engendrados.

Restrições ao direito à candidatura não são usualmente abordadas sob a ótica do *disenfranchisement* pela literatura. Todavia, em minha tese de doutoramento, propus a extensão da terminologia a esse campo. Primeiro, em função da superação da polarização entre as tradicionais *categorias* de sufrágio (ativo e passivo), uma vez que as restrições sobre a Cidadania, em qualquer dos casos, impactam eleitores e candidatos. Segundo, em razão da intensidade com que a legislação regulamenta a matéria, tornando numerosas e complexas as hipóteses de inelegibilidade.

⁴² Ibid. Tradução do original em inglês extraída do trecho: “[...] the disqualification of persons convicted of criminal offenses [...] or the disqualification of persons who are in prison [...] often are perceived to discriminate against particular groups in society; especially where specific groups are over-represented in the prison population. In addition, some would see it as particularly inappropriate that a person who may have been wrongly convicted of a crime could be denied the opportunity to participate in a political process that might be his or her only avenue of redress”.

É fruto do pensamento liberal a demanda por especialização no exercício do poder político. O “ideal de representante político que dignificasse a política”, longe da visão grega de que qualquer cidadão poderia ocupar cargos políticos e que a rotatividade legitimava o poder, sustentava que fosse este “exercido pelos melhores: em definitivo: eleger não apenas para designar, mas sim para selecionar”⁴³. O conceito de inelegibilidade já havia sido concebido, por exemplo, por Hauriou, que o entendia como obstáculo jurídico que “proíbe, a título excepcional, que uma pessoa solicite o voto dos eleitores”, admitindo que pudesse haver impedimento relacionado à idade, à moralidade e aos riscos de pressão⁴⁴.

Contudo, isso não redundou, na maioria dos países, em medidas legais direcionadas a excluir pessoas ou grupos por meio de criação de requisitos específicos para a candidatura. Por isso, na literatura estrangeira, o objeto de estudo do *disenfranchisement* é a desqualificação, ostensiva ou não, de potenciais *eleitores* por critérios políticos e, também, administrativos.

Já no Brasil, o sufrágio passivo esteve, desde o advento da Constituição de 1988, na mira de discursos moralizantes. A remissão à lei complementar para criação de causas de inelegibilidade é, em si, problemática cláusula constitucional autorizativa para o *disenfranchisement* de sujeitos naturais já investidos da condição de legitimados ao processo. Essa característica demanda a permanente fiscalidade de leis que versem sobre inelegibilidades, pois os sentidos delas decorrentes devem ser testados perante o contexto normativo constitucional.

A adequação formal, em casos nos quais não há aderência ao discurso constitucional, não permite concluir pela legitimidade das restrições, pois o legislador não é livre para enunciar o significado de *moralidade para o exercício dos mandatos* ou de *vida pregressa* sem atenção aos demais elementos que compõem o estatuto constitucional dos direitos políticos. A despeito disso, inovações normativas (marcadamente a Lei Complementar nº 64/1990, a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994 e a Lei Complementar nº 135/2010) e judiciais (da interpretação extensiva à analogia, sempre calcada na principiologia de proteção à cidadania), justificadas sobretudo pelo combate à corrupção, paulatinamente agravam o regime de restrições aos pretensos candidatos.

3. Diálogos com os relatórios produzidos no SNE – Fase II

O estudo do *disenfranchisement* permite apontar a existência de sentidos ocultos no termo *universal*, uma vez que, no percurso histórico da expansão do sufrágio, o termo

⁴³ PEÑA, María Antonia. La genealogía intelectual. In: SIERRA, María; PEÑA, María Antonia; ZURITA, Rafael (orgs.). **Elegidos y elegibles: la representación parlamentaria en el cultura del liberalismo**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2010. p. 26-186. Id., 2010, p. 36, passim.

⁴⁴ “[...] Fazem referência, essencialmente, à idade: se estima geralmente que é preciso ter mais experiência para governar que para designar um governante; à moralidade: por exemplo, na França, aquele que comete um delito deve estar reabilitado para ser elegível, ainda que seja eleitor ao cabo de três anos sem reabilitação; aos riscos de pressão: por exemplo, um alto funcionário, como um governador civil ou um prefeito, não pode ser candidato na circunscrição que administra ou que há administrado recentemente.”. In: HAURIOU; GICQUEL; GÉLARD, 1980. p. 295.

desempenhou mais uma função de invisibilização da exclusão do que propriamente um compromisso inelutável com a inclusão ampla. Gênero, nacionalidade, raça e classe social foram historicamente determinantes na formação de um *eleitorado ideal*, ainda que apenas uma minoria ostentasse direito de participação política. No Brasil, a expansão do sufrágio deu-se tardiamente, sobretudo em função da exclusão dos analfabetos. Observa Sadek que, em 1930, “quando a ‘verdade eleitoral’ era reclamada de maneira candente, pouco mais de 5% da população possuía o direito de voto”, somente ocorrendo a ampliação da participação “a partir de 1950, acelerando-se esse processo nos anos 70 e 80.”⁴⁵

Dieter Nohlen observa que “ao equiparar eleições democráticas com eleições realizadas sob o sufrágio universal, deve ser considerado como o conceito de sufrágio universal mudou ao longo do tempo”, pois “durante o século XIX e em alguns países durante a primeira metade do século 20, o conceito significava apenas o direito de os homens votarem”⁴⁶. Para o autor, a universalidade, hoje, significa a inexistência de impedimentos decorrentes de “sexo, raça, idioma, renda, propriedade, profissão, *status*, classe, educação, confissão ou opinião política”⁴⁷. Note-se que o conceito naturaliza a exclusão de estrangeiros, sem considerar nem mesmo situações de migração forçada, e de condenados pela prática de crimes, sem atentar para o fato de que há vieses de raça e classe nas condenações criminais. Ademais, deve-se mencionar que, no âmbito das Américas, há ainda a possibilidade de exclusão do sufrágio por grau de instrução⁴⁸, dado que se entrecruza com marcadores raciais e de classe.

Assim, mesmo no âmbito do sufrágio ativo, festejado iconicamente como conquista da democracia liberal em favor do povo, a emancipação é marcada pela resistência dos sujeitos privilegiados e pela metamorfose de estratégias excludentes.

A dinâmica do *disenfranchisement* assume particularidades, no caso brasileiro, que, tal como dito, acentuam-se no tema da elegibilidade. Os relatórios produzidos no SNE – Fase II trazem consistentes subsídios para sustentar essa afirmação e, ao mesmo tempo, indicativos para a democratização das candidaturas e do acesso ao Judiciário em defesa da elegibilidade e de mandatos. Passa-se a suscitar os diálogos sobre o tema.

⁴⁵ SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1995. p. 21.

⁴⁶ NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip. Elections in Europe. In: NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip (orgs.). **Elections in Europe: a data handbook**. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 69-124. Id., p. 9-10. Tradução do original em inglês: “by equating democratic elections with elections held under universal suffrage, it must be considered how the concept of universal suffrage has changed over time. During the 19th century and in some countries during the first half of the 20th century, the concept only meant the right for men to vote”.

⁴⁷ Ibid., p. 10. Tradução do original em inglês: “the principle of universality means that suffrage is granted to all citizens who meet certain indispensable requirements (age, habitation, sound mind), irrespective of gender, race, language, income, property, profession, status, class, education, confession or political opinion”.

⁴⁸ Segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), art. 23, 2, Art. 23. [...]

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

3.1 O sufrágio *universal* problematizado sob a ótica da interseccionalidade e da moralidade

No relatório *Elegibilidade, Contencioso Eleitoral e Interseccionalidade*, o percurso histórico da ocultação da exclusão política no Brasil foi dissecado por Rodrigo Portela Gomes e Nailah Neves Veleci. A brutalidade dessa exclusão é descrita desde as primeiras eleições, em 1532, quando “negros e indígenas [...] não eram considerados nem seres humanos, eram mercadorias do sistema econômico escravista”, ficando o voto restrito a homens a partir de 25 anos, católicos, proprietários de terra e sem “impureza no sangue” (o que equivalia a serem brancos). A hierarquização social, portanto, foi fundada em discriminação racial (bem como de gênero e de classe), “naturalizando a inacessibilidade de condições, instrumentos e instituições que revelam poder”.

O autor e a autora apontam, ainda, que a “agenda política da criminalização, nesse contexto pré-independência explicitamente se voltava para controle desses corpos indígenas e negros”. É preciso reconhecer que, séculos depois, essa agenda não arrefeceu, de modo que é indispensável analisar quaisquer restrições aos direitos políticos de condenados e presos sob a ótica da racialidade. O acesso à condição de proprietário, que influirá fortemente nas chances da população negra e indígena de ascender socialmente, foi ainda impactado fortemente pela Lei nº 601/1850, que estimulou um “modelo de política pública para atrair junto a agenda migratória uma mão de obra livre e branca, estratégias que foram aptas para reprodução das hierarquizações raciais no que viria a se constituir pós-abolição da escravidão”.

O resgate histórico feito por Gomes e Veleci segue até a contemporaneidade, com relevantíssimos apontamentos que, em favor de uma educação emancipatória, deveriam compor currículos escolares. Ressalte-se, por exemplo, que é somente diante da impossibilidade de cumprir a “explícita agenda de desafricanização do Brasil” que, entre as décadas de 1940 e 1950, surge “uma defesa da nação miscigenada”, sendo que “o racismo, como sistema de valor, se evidencia com a institucionalização da mestiçagem enquanto identidade nacional, particularmente após a ruptura democrática com golpe civil-militar”. A criminalização de organizações e movimentos negros valeu-se intensamente do Decreto-Lei nº 898/1969 (BRASIL, 2021f), cujo art. 39, VI, tipificava a incitação ao ódio ou à discriminação racial – dispositivo que, “antes de significar uma medida antirracista, foi utilizada para incriminar as principais expressões do protesto negro”.

Não é possível desconectar esses fatos da consolidada noção de que determinados grupos deveriam ser alijados da política, por serem reputados nefastos ao ideal de cidadão pregado pelo *status quo*. No entanto, a politização dos movimentos negros foi também uma constante, ainda que marginalizada pela história oficial. Nesse sentido, em momento no qual se celebram iniciativas como os movimentos cívicos apartidários e as candidaturas coletivas como novidades aptas a arejar o sistema tradicional, é importante o registro, feito por Gomes e Veleci, sobre o “Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU) [...] que articulou, na década de 1980, para suprapartidariamente inserirem ativistas negros dentro dos partidos na redemocratização.”

Chegando às eleições mais recentes, o autor e a autora apresentam importante diagnóstico sobre os dados disponíveis – e, também, sobre os indisponíveis⁴⁹, alertando que “a falta de informações sobre pessoas com deficiência nas candidaturas e de raça/cor interseccionadas as variáveis de gênero, sexualidade e etnia de todos os partícipes no processo eleitoral, por exemplo, já é um dos primeiros indicadores do racismo institucional – assim como também capacitismo – visto que a política do mito da democracia racial brasileira tem como principal estratégia a negação do racismo”. Advertem que, sendo a inalistabilidade impedimento à candidatura, todos os entraves burocráticos ao alistamento de pessoas em situação de rua, indígenas, quilombolas, trans, com deficiência e presos provisórios redundam em restrições à elegibilidade de grupos vulnerabilizados.

Gomes e Veleci apresentam dados que entrecruzam os marcadores de analfabetismo e raça. Sem dúvida, a previsão de inelegibilidade dos analfabetos é um eco renitente de concepções ideológicas oriundas do elitismo democrático⁵⁰. Ao tratar do tema sob a ótica do *disenfranchisement*, salientei que “o caso é de patente negativa do acesso ao processo eleitoral, como espaço de autoinclusão dos sujeitos naturais em direitos fundamentais, excluída a possibilidade de que tais contingentes humanos possam atuar como concretizadores do Estado Democrático de Direito, em especial por meio de políticas de igualação real das condições de fruição da Cidadania”⁵¹. O sufrágio passivo capacitário subsiste como critério de desigualação a supor uma menor aptidão política de sujeitos sem acesso à educação formal. Permite-se a dominação do campo político pelos eruditos, como produtores de bens simbólicos, dentre os quais a cultura dominante⁵².

De fato, não há como ignorar que a desigualdade no acesso à educação formal assenta-se em desigualdade econômica, regional e racial⁵³, o que oculta critérios discriminatórios para acesso às candidaturas. Além disso, explicitado o percurso histórico do *disenfranchisement* no Brasil, é imperativo reelaborar premissas de análise quanto às estratégias de organização política de pessoas marginalizadas. Afinal, se o sistema é estruturado sobre exclusão e violência silenciosa, é certo que somente a partir da vocalização de discursos antidiscriminatórios e do acolhimento de práticas emancipatórias, conduzidos uns e outros pelos sujeitos a quem se nega o acesso aos espaços de poder, é que será possível combater as diversas formas de *disenfranchisement*.

⁴⁹ Quanto ao ponto, é pertinente destacar que a Portaria Conjunta-TSE nº 1, de 22 de fevereiro de 2021, institui grupo de trabalho para realizar estudos relativos à consolidação e atualização das normas relativas ao Cadastro Eleitoral, com ênfase na ampliação do exercício da cidadania. Uma das medidas propostas é a ampliação de campos do Cadastro Eleitoral, com o objetivo de coletar informações a respeito de todos os elementos apontados como omissos no relatório em análise.

⁵⁰ Sobre o tema do elitismo democrático, conferir: SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁵¹ GRESTA, 2019.

⁵² BOURDIEU, Pierre. **La distincion: criterios y bases sociales del gusto**. Barcelona: Taurus, 2012.

⁵³ Segundo o censo do IBGE concluído em 2017, o Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos, o que representa 7,2% da população acima de 15 anos de idade. Porém, na região Nordeste, a taxa chega a 14,8%, enquanto nas regiões Sul e Sudeste fica em 3,8 e 3,6%, respectivamente; e, entre pessoas declaradas pretas ou pardas, tem-se 9,9% de analfabetos contra 4,2% das declaradas brancas. (VILLAS BÔAS, Bruno. IBGE: Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos; metade está no Nordeste. Valor Econômico, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5234641/ibge-brasil-tem-118-milhoes-de-analfabetos-metade-esta-no-nordeste>. Acesso em: 21 jan. 2019.).

Uma das estratégias inseridas nesse movimento, que tem ganhado notoriedade, são as candidaturas coletivas, que foram tema dos estudos do grupo de pesquisadores coordenado pela professora Edilene Lôbo e que resultaram no relatório *Candidaturas Coletivas: para renovar a democracia*. O grupo defende essas candidaturas “como possíveis e necessárias ao referencial participativo, arejando a interpretação da Constituição por si mesma, a partir de seus fundamentos e antes da lei e das resoluções da Justiça Eleitoral, escoimando juízos preconcebidos”. Reconhecendo que a “falta de legislação específica dificulta a recepção do fenômeno”, apresenta proposta de projeto de lei, ao mesmo tempo em que alerta que há projeto de emenda constitucional, que tramita na Câmara Federal, sobre os mandatos coletivos (PEC nº 379/2017), “sem declinar como se comporiam, de que modo ocorreria a etapa eleitoral, como seriam resolvidos os problemas de registro, distribuição de tarefas, recursos financeiros, responsabilidades e garantias, enfim, precisa de adequação”.

Lôbo e o grupo de pesquisa identificam duas formas pelas quais as candidaturas coletivas têm se organizado: blocos políticos em torno de uma única candidatura registrada e registro de várias pessoas como candidatas, envolvidas em uma campanha única. Relatam que o êxito prático desse modelo trouxe consigo a refração do sistema tradicional – aqui incluídas decisões judiciais que chegaram, até mesmo, a indeferir o uso do nome dos coletivos no nome de urna. O relatório apresenta substanciais argumentos que apontam para a legitimidade da organização das candidaturas e do uso do nome na urna e na campanha, inclusive com o objetivo de melhor informar o eleitorado. Seu proveito tanto para a revisão de resoluções do TSE quanto para eventual alteração legislativa é patente. É, também, urgente, tendo em vista que prossegue no esforço emancipatório que, conforme registrado linhas acima, remonta ao MNU, na década de 1980.

A universalidade do sufrágio também deve ser problematizada à luz da moralidade pública. A despeito da trivialização do tema na jurisprudência e da celebração da *caça aos fichas-sujas* pela cognominada *opinião pública*, a supressão da elegibilidade de cidadãos merece análise sob a ótica do *disenfranchisement*. Conforme observa Vânia Siciliano Aieta, com o advento da LC nº 135/2010, o instituto da inelegibilidade alcançou contornos de “verdadeiro ‘banimento do mundo político’ de certos atores da Política, indesejáveis ao sistema, condenando tais representantes à invisibilidade política”⁵⁴.

Entre 2006 e 2012, julgados do STF e do TSE consolidaram diretrizes no sentido de que “inelegibilidade não é pena”⁵⁵, “inelegibilidades representam ditames de interesse público, fundados nos objetivos superiores que são a moralidade e a probidade”⁵⁶ e “elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do

⁵⁴ AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política**: a falácia da judicialização da política como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 18.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.087/DF. Relator: Carlos Velloso, Julgado em: 28 mar. 1996. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, p. 15132, 10 maio 1996; Ementário, v. 1827-03, p. 444.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 191.873/AM. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Julgado em: [s. d]. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 36, p. 28-29, 21 fev. 2011.

processo eleitoral”⁵⁷. Subsiste, porém, o problema da massiva desqualificação de cidadãos paradoxalmente considerados em *pleno gozo dos direitos políticos*. Pode-se, a princípio⁵⁸, considerar que inelegibilidade não seja pena, que atenda a ditames de moralidade e probidade, que componha o regime jurídico do sufrágio ativo – e, ainda assim, subsistirá a indagação quanto aos fundamentos democráticos para a exclusão de legitimados ativos do processo eleitoral, especialmente com a intensidade das regras infraconstitucionais vigentes.

Já no caso da remissão à lei complementar para erigir restrições que, desde 1994, podem ser amparadas na vida pregressa dos sujeitos naturais, não se pode desconsiderar que requisitos para a candidatura possam operar o *disenfranchisement* sob a aparência da universalidade do sufrágio e sob a promessa de virtude do quadro de candidatos.

É esse o tema do relatório elaborado pelo professor Luiz Magno Bastos, intitulado *Por uma Revisão do Regime de Inelegibilidades do Direito Brasileiro*. O enfoque recai no comprometimento da igualdade de oportunidades experimentado em razão dos impactos desproporcionais e sectários das restrições à candidatura, o que o autor reputa desconforme ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), ambos com vigência formal no Brasil desde 1992. Bastos aponta que “o aumento do número de restrições ao direito de candidatura, com critérios desarrazoados e marcado por ambivalências, gera inúmeras disfuncionalidades”.

O relatório traz proposições para a alteração das regras legais sobre a matéria, destacando-se: (a) unificação dos prazos das desincompatibilizações infraconstitucionais; (b) regulamentação da inelegibilidade decorrente de substituição dos chefes do Executivo; e

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 13 out. 2021. Id., 30/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 13 out. 2021. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kKwYBgR1xtcwb7zp_Kf4BfkqEs39azX7QWTgXE-GkkE/edit#gid=1397891344. Acesso em: 13 out. 2021.

⁵⁸ O que não significa que se adira às asserções, especialmente à que recusa o caráter sancionatório da inelegibilidade. Leia-se a respeito o voto do Ministro Cezar Peluso no RE nº 633.703/MG: “[...] como já relembrou o Ministro Celso de Mello, é preciso que se recoloque a discussão do significado de certas causas de inelegibilidade no quadro da Teoria Geral do Direito, onde a palavra ‘sanção’ é polissêmica, plurissignificativa, não é equívoca, pois tem vários significados. Mas aqueles que nos interessam aqui dizem respeito a consequências normativas do cumprimento ou do descumprimento de norma. Nesse sentido se fala, a meu ver, com certa impropriedade, mas se fala em ‘sanção de ordem premial’ como sanção positiva e ‘sanções propriamente ditas’, de caráter negativo. Com o sentido negativo, sanção implica sempre a ideia de dano, de gravame. Tem sempre, portanto, caráter gravoso. Não existe, nesse sentido negativo, sanção que signifique recompensa. E, nesse sentido, é também classe ou um gênero, do qual a pena e a sanção em sentido estrito são espécies. A pena é simplesmente sanção que tem natureza aflagitiva. E as outras sanções *stricto sensu* são sanções que têm natureza danosa ou gravosa, mas não aflagitiva. Todas têm, portanto, em comum o fato de serem consequências de um ato ilícito ou de um ato que, embora lícito, seja objeto de juízo de reprovabilidade jurídica.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 633.703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 23 mar. 2011. Voto do Ministro Cezar Peluso, Julgado em: 23 mar. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 219, 18 nov. 2011.). Considera-se este debate ainda necessário.

(c) compatibilização do regime de suspensão dos direitos políticos e das causas de inelegibilidade às garantias convencionais. Todos esses pontos fizeram-se acompanhar de diagnóstico de problemas, proposta de alteração legislativa e fundamentação adequada. Trata-se de contribuição cuja relevância para a racionalização do regime de inelegibilidades é incontestável.

3.2 *Disenfranchisement* e acesso à jurisdição

Conforme visto, o atual tratamento do *sufrágio universal* não assimila que “a cidadania democrática deve ser constituída por todas as pessoas que vivem em um determinado território, sem limitações em razão da nacionalidade nem em sentido jurídico estrito nem no sentido cultural [...]”, isto é, que a residência deve ser o elemento-chave da atribuição do sufrágio⁵⁹. O estágio atual do problema pode ser assim apresentado: a previsão abstrata do *sufrágio universal*, que vem historicamente ocultando as massas atingidas por um *disenfranchisement* real, é um aspecto incongruente do processo eleitoral brasileiro, somente dissipável no âmbito do devido processo legal (legislativo e judicial).

Na subseção 3.1, foram tratados os três relatórios do Eixo V do SNE – Fase II que remetem a alterações legislativas com potencial emancipatório. Outros dois relatórios voltam seu olhar para o papel do Judiciário eleitoral e o impacto de regras processuais nesse cenário de exclusão de acesso a candidaturas e mandatos.

As professoras Eloísa Machado de Almeida, Luíza Pavan Ferraro e Marjorie Marona e o professor Vitor Marchetti elaboraram o relatório *A Agenda Eleitoral no Supremo Tribunal Federal*, no qual sustentam que o modelo de governança eleitoral favorece a litigiosidade. O levantamento de dados realizado pelo grupo identificou 258 ações e recursos em tramitação no STF em matéria eleitoral, dos quais 118 são ações de controle concentrado de constitucionalidade. É esse universo que define o possível âmbito de atuação do Tribunal, que foi designado como *agenda*.

Ao discorrer sobre o tema, trataram do poder de agenda do presidente do STF e dos ministros em relação à inclusão em pauta de julgamento. Destacam que “considerando que a gestão dos processos judiciais é de responsabilidade de cada ministro, a decisão acerca *do que* e *quando* será julgado é resultado do padrão de organização de seu gabinete, mais ou menos orientado estrategicamente, sob o comando e/ou coordenação do julgador”. Extraem daí que o resultado da judicialização das questões eleitorais envolve diversos fatores, a principiar pelas escolhas dos legitimados à propositura de ações de controle concentrado. O relatório traz estatísticas que detalham os diversos fatores envolvidos: tipo de controle, classe processual, perfil dos proponentes, temas e relatoria.

⁵⁹ SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio. In: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (orgs.). **Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 24-25. Tradução do original em espanhol: “la ciudadanía democrática debe estar constituida por todas las personas que conviven en un determinado territorio, sin limitaciones por razón de nacionalidad ni en sentido jurídico estricto ni tampoco en sentido cultural [...]”.

Chamou a atenção do grupo o crescente uso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) “para enfrentar entendimentos, normativas e acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral” e a existência de “indícios de que o padrão não reformista do STF em relação às decisões do TSE identificado por Marchetti (2015) esteja, no mínimo, tensionado”. Quanto aos temas, destacam “etapas de candidaturas, como as medidas afirmativas para negros e mulheres nas eleições, financiamento de campanhas eleitorais e registro de candidaturas, às regras das eleições, como cláusulas de barreira, de desempenho e crimes eleitorais, e às condições para exercício e manutenção do mandato, como crimes de responsabilidade, suspensão dos direitos políticos, vacância de cargo eletivo e proibição, a detentores de mandato, de possuir emissoras de radiodifusão”.

Considerados todos os fatores levantados no estudo, é possível suscitar a hipótese de que a dificuldade de acesso ao STF (seja pela restrição de legitimados, seja por fatores concretos, como custos e especialização técnica, que inviabilizam a contratação de advogados por pessoas vulnerabilizadas, seja, ainda, pelos filtros de admissibilidade) reverbera como uma segunda camada do *disenfranchisement*. Não se descarta que determinadas pautas possam ser objeto de mobilização que as faça chegar ao Tribunal. No entanto, a definição da agenda ainda se dá, majoritariamente, a partir de interesses de candidatos e mandatários tradicionais e de cúpulas partidárias, merecendo atenção, nesse aspecto, o fato de que a ADPF tem se tornado uma espécie de *atalho* em relação ao recurso extraordinário para pretensão de reforma de decisões do TSE em casos concretos, citando-se como exemplo as ADPF n^{os} 776 e 778.

Merece destaque, ademais, o substancial *banco de ações* que segue anexo ao relatório, fonte preciosa de estudos sobre o tema.

Por fim, o professor Wallace Corbo e as pesquisadoras Caroline Scanci da Silva e Gabrielle de Sousa Silva apresentaram o relatório *O Direito Sancionador Eleitoral e as Garantias Processuais Mínimas: uma análise sistemática a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Detiveram-se sobre a atuação do TSE na apuração de infrações eleitorais de natureza não criminal. Na pesquisa, utilizaram filtros de busca para selecionar a base de dados relativa às garantias processuais e, em seguida, enunciaram, sob a forma de teses jurídicas (“formulações específicas acerca da interpretação de tais garantias conforme aplicada em determinado caso”), os fundamentos decisórios de 22 acórdãos. Em sua avaliação, “tais teses são relevantes de forma a verificar precisamente como a aplicação das garantias processuais é realizada, quando não retoricamente, sem maiores preocupações de coordenação entre seus conteúdos normativos”.

O alerta para a necessidade de sistematização dos fundamentos decisórios faz-se a partir da “relevância axiológica inequívoca” do Direito Eleitoral e, especialmente, do Direito Sancionador Eleitoral. Um aspecto que indica eventual trilha a percorrer é o dos “julgados que tratam dos *standards* de prova exigidos pelos julgadores para fins de aplicação de sanções graves, a exemplo das inelegibilidades”, uma vez que “o afastamento das provas indiciárias ou circunstanciais, nestes casos, e a exigência de robustez e de atenção máxima ao contraditório e à ampla defesa demonstram que o direito processual eleitoral pode encontrar um caminho

importante na formulação de um sistema de garantias que não seja meramente aplicado a partir da ótica de outras disciplinadas, por subsidiariedade, mas pela sua própria ótica, determinada pelos seus próprios princípios estruturantes”.

É indissociável do enfrentamento ao *disenfranchisement* a sistematização proposta por Corbo, Silva e Silva. Voltando-se à estruturação racista e excludente do sistema de acesso aos direitos políticos que Gomes e Veleci retratam, a clareza e coerência de fundamentos é um passo essencial na democratização da jurisdição eleitoral, sobretudo se consideradas as pessoas que a esta não terão acesso direto, mas serão impactadas pelas decisões produzidas.

4. Considerações finais

Apesar da fundamentalidade do sufrágio, ainda é preciso enfrentar noções arraigadas, oriundas de uma concepção tutelar de Estado, a saber: (a) a posição do candidato é potencialmente perniciosa ao processo eleitoral e deve estar sujeita ao mais amplo controle, a fim de resguardar-se a lisura dos cargos em disputa, o que motiva um tratamento recalcitrante do sufrágio passivo; (b) a posição do eleitor é presuntivamente vulnerável e deve ser protegida intensamente contra atos maliciosos dos candidatos e de terceiros, a fim de resguardar-se a liberdade de voto, o que motiva um tratamento tutelar do sufrágio ativo. Essas noções convergem para a ideia de que deve haver intensa intervenção estatal no processo eleitoral e terminam por estimular um certo ativismo não apenas judicial, mas também por parte do Ministério Público, levando a interpretações restritivas do direito ao sufrágio.

Todos esses aspectos, que demandam urgente revisão, perpassam a bem elaborada crítica apresentada pelo grupo de pesquisadores reunido no Eixo V do SNE – Fase II. Os textos convergem, ainda que não com uso explícito do termo, para a compreensão do sufrágio como cláusula de legitimidade ativa no processo eleitoral, oferecendo uma nova chave de compreensão da dinâmica de atribuição e exclusão daquele direito. De um lado, torna-se possível romper dogmas associados a uma soberania idealizada, que se mostra descritivamente falha, uma vez que não é capaz de oferecer explicações consistentes da dinâmica da representatividade política nas grandes nações contemporâneas. De outro, permite-se empreender um esforço de normatização frente à realidade que ofereça resistência ao avanço de conclusões falaciosas, que, diante da constatação de cenários excludentes, não os querem modificar, mas, apenas, otimizar em favor de uma visão sem especial apego à teoria do discurso constitucional no contexto do Estado Democrático de Direito.

Reivindicando-se a correspondência entre a coinstituição do direito ao sufrágio e a legitimidade ativa no processo eleitoral, é possível lidar com o problema real da exclusão política e propor a remoção de obstáculos à participação política. Sufrágio ativo e passivo não são apenas funcionalidades legitimatórias de governos e parlamentos. São as duas modalidades constitucionais pelas quais o cidadão atua no processo eleitoral e, por isso, devem ser reconciliadas no espaço de atuação da Cidadania. Tanto a tutela do eleitor quanto a desconfiança em relação ao candidato, *a priori* assumidas para formatar o modo como agentes

estatais lidarão com esses sujeitos, precisam ser superadas.

Às partes do processo eleitoral abrem-se faculdades processuais decorrentes do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, as quais instituem o espaço de refutação (participação e decisão pela testificação das propostas de concreção da normatividade constitucional) a ser preservado contra ingerências do Estado. Sob essa ótica, as restrições à atuação do cidadão como eleitor ou candidato tornam-se permeáveis à crítica, porque não se autoriza legitimá-las apenas pelo argumento da necessidade de proteção de uma virtude abstrata do processo eleitoral.

Ademais, ao se remover os selos morais conferidos ao eleitor e ao candidato, abre-se ensejo para compreender suas atuações como complementares. É da dialogicidade *dentre* eleitores e candidatos que se extrai a possibilidade de produção da decisão eleitoral⁶⁰. Ao Estado incumbe assegurar as condições para que esse diálogo se conduza, sempre a partir da premissa de que é direito fundamental das partes ocupar sua posição no espaço processual. Não assiste ao Estado, portanto, uma tarefa de formatação moral do processo eleitoral; há seu dever de conter avanços que atentem contra a dialogicidade.

Percebe-se que, superada a polarização entre eleitor e candidato, em dimensão processual, restrições ao sufrágio passivo repercutem não apenas sobre pretensos candidatos, mas também sobre eleitores, que têm reduzido seu espectro de decisão⁶¹. Igualmente, restrições ao sufrágio ativo repercutem não apenas sobre eleitores, mas também sobre candidatos, que, ante eleitorados tendencialmente *homogêneos*, têm comprometida sua legitimidade pela redução das possibilidades de refutação.

Em suma, restrições ao sufrágio reduzem a amplitude da atuação da Cidadania e, por isso, no contexto da processualidade democrática, não podem ser justificadas pela necessidade de conferir tratamento tutelar ao eleitor ou pela visão recalcitrante em relação aos candidatos. Os estudos desenvolvidos no Eixo V do SNE – Fase II são, sob essa perspectiva, contribuições substanciais à ampliação do acesso ao espaço processual.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política**: a falácia da judicialização da política como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARAGÓN REYES, Manuel. Democracia y representación: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio. In: **Congreso Internacional de Derecho Electoral**. Mexico: [s.n.], 1998.

⁶⁰ Reforce-se que se trata de diálogo a envolver sujeitos processuais *não polarizados* – daí a desambiguação do termo *entre* (*among/between*) pelo uso de *dentre* (*among*).

⁶¹ Sobre o tema, conferir PEREIRA, Rodolfo Viana; GRESTA, Roberta Maia. Antecipação do registro de candidatura: uma reflexão em favor da estabilidade do processo eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 517-549.

ÁVALO, Alexandre. Os direitos políticos e a Constituição: capacidade eleitoral ativa e passiva. In: ÁVALO, Alexandre; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe *et al* (orgs.). **O novo direito eleitoral brasileiro**: manual de direito eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARTOLINI, Stefano. Franchise expansion. In: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **La distinción**: criterios y bases sociales del gusto. Tradução: Maria Carmen Ruiz de Elvira Hidalgo. Barcelona: Taurus, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 30/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 fev. 2012. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kKwYBgR1xtcwb7zp_Kf4BfkqEs39azX7QWTgXE-GkkE/edit#gid=1397891344. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144. Relator: Min. Celso de Mello, Julgado em: 6 ago. 2008, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 35, p. 342, 26 fev. 2010. Ementário: v. 2391-02.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.087. Relator: Carlos Velloso, Julgado em: 28 mar. 1996. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 15132, 10 maio 1996; Ementário, v. 1827-03, p. 444.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgado em: 23 mar. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, 18 nov. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Comunicação**, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria Conjunta nº 1, de 22 de fevereiro de 2021**. Institui o Grupo de Trabalho para realizar estudos relativos à consolidação e à atualização das normas relativas ao Cadastro Nacional de Eleitores, com ênfase na ampliação do exercício da cidadania, no aprimoramento tecnológico e na proteção de dados. Brasília, DF, Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prtc/2021/portaria-conjunta-no-1-de-22-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 191.873/AM. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Julgado em: [s.d.]. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 36, p. 28-29, 21 fev. 2011.

CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; SILVA, Roberto Baptista Dias da. O devido processo legal e suas potencialidades: o caos do direito de voto dos negros nos Estados Unidos da América. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife**, v. 87, n. 1, p. 29-45, jan./jun. 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático**: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania, 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. In: FUCHS, Marie-Christine; STEINER, Christian (orgs.). **Anuario de derecho constitucional latinoamericano (22o año)**. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016. p. 317-334.

GUEDES, Néviton. A democracia e a restrição aos direitos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, 1).

HAURIOU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Tradução: José Antonio Gonzales Casanova. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1980.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo: primeiros estudos**. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LOPES, Edward. **Discurso, texto e significado: uma teoria do interpretante**. São Paulo: Cultrix, 1978.

MALEY, Michael. Disqualification of voters, grounds for. *In*: ROSE, Richard (org.). **International encyclopedia of elections**. London: Macmillan, 2000.

MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. Tradução: Eveline Bouteiller. 5. ed. Barueri: Manole, 2004.

NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip. Elections in Europe. *In*: NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip (orgs.). **Elections in Europe: a data handbook**. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 69-124. Disponível em: http://cataleg.upf.edu/record=b1538481~S11*cat. Acesso em: 18 fev. 2018.

PEÑA, María Antonia. La genealogía intelectual. *In*: SIERRA, María; PEÑA, María Antonia; ZURITA, Rafael (orgs.). **Elegidos y elegibles: la representación parlamentaria en el cultura del liberalismo**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. *In*: **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Ithala: 2014.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GRESTA, Roberta Maia. Antecipação do registro de candidatura: uma reflexão em favor da estabilidade do processo eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (orgs.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 517-549. (Tratado de Direito Eleitoral, 3).

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1995.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio. *In*: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (orgs.). **Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 11-82.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos. **Notícias TSE**, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

VILLAS BÔAS, Bruno. IBGE: Brasil tem 11,8 milhões de analfabetos; metade está no Nordeste. **Valor Econômico**, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5234641/ibge-brasil-tem-118-milhoes-de-analfabetos-metade-esta-no-nordeste>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.