

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. CANCELAMENTO DE TÍTULO DECORRENTE DA SUA NÃO APRESENTAÇÃO AO PROCEDIMENTO DE REVISÃO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO DIREITO DE VOTO. INOCORRÊNCIA.

1. O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa. O alistamento eleitoral e sua revisão periódica são indispensáveis para que esse direito seja exercido de maneira ordenada e segura.

2. A revisão eleitoral é estabelecida em lei e se destina a atualizar o alistamento eleitoral previsto na Constituição. Também o cancelamento de título não apresentado à revisão tem base legal. Inexiste qualquer elemento que sugira ter havido direcionamento, quer na revisão eleitoral, quer no cancelamento de títulos.

3. Tendo lastro constitucional e legal, e não tendo havido vício na sua concretização, inexiste violação à democracia, à soberania popular, à cidadania ou ao direito de voto em decorrência do cancelamento do título de eleitor que não comparece ao procedimento de revisão eleitoral.

ADPF 541 / DF

4. Tampouco é legítimo falar em violação à igualdade. Tal como o alistamento eleitoral, a revisão eleitoral é exigida de todos sem discriminação.

5. Não há violação à proporcionalidade. A medida é adequada e necessária, não havendo meio substitutivo com eficácia equivalente. Tampouco há base para afirmar que o benefício de se evitarem fraudes e outros comprometimentos à regularidade do voto é menos importante do que a participação dos que não atenderam ao chamado da Justiça Eleitoral.

6. Não há perigo na demora, tal como alegado pelo requerente. A Lei 7.444/1985 está em vigor há mais de 30 anos. A biometria está sendo implementada há quase 11 anos. O procedimento de revisão e de cadastramento biométrico obrigatório é acompanhado pelo Ministério Público e pelos partidos políticos. O ajuizamento tardio da ação, às vésperas da eleição e após tantos anos, compromete a alegação de urgência.

7. Há, contudo, gravíssimo *periculum in mora* inverso que obsta o deferimento da cautelar. O restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro ou o segundo turno do pleito de 2018 comprometeria o calendário eleitoral, segundo informações da presidência do TSE, colocaria em risco a higidez das eleições e poderia interferir sobre o seu resultado final.

8. Indeferimento da cautelar por ausência de plausibilidade do direito alegado, por falta de perigo na demora e pelo gravíssimo *periculum* inverso que a medida ensejaria. Encaminhamento pela conversão do julgamento da cautelar em julgamento do mérito, dada a suficiente instrução do feito e a importância de encerrar o debate antes do conhecimento do resultado das eleições.

9. Improcedência da ação. Tese de julgamento: “É válido o cancelamento do título do eleitor que, convocado por edital, não comparecer ao processo de revisão eleitoral, em virtude do que dispõe o art. 14, caput e §1º, da Constituição de 1988”.

ADPF 541 / DF**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em indeferir a medida liminar e, desde logo, converter o julgamento da cautelar em julgamento definitivo para julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Edson Fachin apenas no tocante à conversão, acompanhando o Relator no indeferimento da liminar, e os Ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que concediam a medida liminar e, desde logo, convertiam o julgamento em definitivo para, nos termos de seus votos, julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Afirmaram suspeição os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

Brasília, 26 de setembro de 2018.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

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

2. Narra o requerente que o propósito da biometria é o aperfeiçoamento da identificação do eleitor, bem como a proteção contra fraude eleitoral. Afirma que se trata, atualmente, de medida obrigatória

ADPF 541 / DF

em 2.800 municípios do país, alcançando pouco mais da metade do eleitorado brasileiro. Em razão da exigência, ao menos 3,6 milhões de brasileiros, segundo alegado, tiveram seus títulos cancelados e não poderão votar nas próximas eleições. O requerente acrescenta que a diferença de votos entre os candidatos a presidente da República no segundo turno das últimas eleições para presidente foi de menos de 3,5 milhões de votos. Trata-se, portanto, segundo o requerente, de quantitativo de cancelamentos apto a influenciar no resultado do pleito.

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

4. Observa, ainda, o requerente que os cidadãos mais humildes, desprovidos de recursos e/ou com residência em locais de difícil acesso são aqueles potencialmente menos informados e que encontram maior dificuldade no atendimento de exigências burocráticas. Por essa razão, observa, ainda, que a medida, mesmo que aparentemente neutra e aplicável a todos, produz impacto maior sobre os grupos mais pobres e vulneráveis, gerando verdadeiro efeito censitário sobre o exercício do voto e violando, também por isso, o princípio da igualdade. Registra, por fim, que, não tendo tomado conhecimento da biometria, é possível que um grande quantitativo de eleitores sequer tenha conhecimento do cancelamento dos seus títulos e que a ciência do fato, no momento da votação, gerará ainda tumulto que poderá por em risco a

ADPF 541 / DF

eleição.

5. Determinei a oitiva do TSE, da Advocacia Geral da União (AGU) e da Procuradoria Geral da República (PGE). O TSE esclareceu o funcionamento do procedimento de revisão eleitoral e os impactos negativos produzidos pelo eventual deferimento da cautelar sobre o calendário eleitoral. A AGU e a PGE manifestaram-se pela constitucionalidade da revisão eleitoral, tal como praticada pelo TSE e pelo indeferimento da cautelar.

6. Admiti, como *amici curiae*, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Comunista do Brasil – PC do B.

7. **É o relatório.**

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu começo pedindo desculpas pelo meu atraso involuntário, que me impediu de fazer esta manifestação no início da sessão. Eu não desconheço que este Plenário já definiu, especificamente na ADPF 144, que o fato de ocupar a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral não implica impedimento à minha atuação no processo de controle objetivo; não desconheço esse fato. Mas também não desconheço que qualquer Ministro desta Corte, como, aliás, qualquer juiz, nos termos do art. 145, § 1º, do CPC de 2015, pode declarar a sua suspeição por motivo de foro íntimo. Essa questão já foi enfrentada especificamente também por este Plenário, e aqui eu me reporto à ADI 3.345, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, onde diz Sua Excelência, com todas as letras:

“Revela-se viável, no entanto, a possibilidade de qualquer Ministro do Supremo Tribunal Federal invocar razões de foro íntimo (CPC, art. 135, parágrafo único) como fundamento legítimo autorizador de seu afastamento e consequente não participação, inclusive como Relator da causa, no exame e julgamento de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.”

Por isso, declaro a minha suspeição. Peço licença a Vossa Excelência para me retirar.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, em primeiro lugar, cumprimento todos os oradores que estiveram na tribuna, Doutor Daniel Sarmento, Doutor Eugênio Aragão, Doutora Maria Claudia Bucchianeri, Doutora Grace Mendonça, a intervenção da nossa Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge, e saúdo a volta da Ministra Cármen Lúcia à bancada, depois de ter servido ao Tribunal e ao País, conforme disse na posse do Ministro Dias Toffoli, com inexcedível dedicação. Também gostaria de cumprimentar a Ministra Rosa, que saiu.

Essa ação foi ajuizada na quinta-feira. E, de fato, devido à urgência, previ um prazo exíguo de setenta e duas horas para as informações. Todas as instituições e advogados atuaram com enorme denodo. Recebi o parecer da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da República e informações minuciosas do Tribunal Superior Eleitoral, que deve ter virado o fim de semana trabalhando. Portanto, é muito louvável o esforço para viabilizar este julgamento nesta data.

A consequência, Presidente, é que tudo me chegou na segunda-feira, no final do dia. Ontem houve sessão da Turma; posteriormente, houve a posse do eminente Ministro Ricardo Lewandowski, às 18:30h, no Tribunal Superior Eleitoral; e, depois, houve sessão do Tribunal Superior Eleitoral, que acabou às 11 horas. De modo que, mais uma vez, foi uma noite longa. Eu não estou me queixando, mas apenas documentando esse fato para dizer que não tive tempo de ser tão breve quanto gosto de ser, embora vá me esforçar nesse sentido. Lembro-me sempre da frase de Clarice Lispector, em que diz: A simplicidade dá muito trabalho. Não tive tempo para ser simples e breve, mas irei me esforçar.

Eu gostaria de começar, Presidente, falando brevemente sobre a questão do alistamento eleitoral e da revisão periódica que se deve fazer.

A Constituição estabelece, por evidente, o direito de voto como um

ADPF 541 / DF

componente essencial da democracia, mas ela exige, para o exercício do direito do voto, o alistamento para que o eleitor possa ser identificado e se verifique que ele preenche alguns requisitos constitucionais de idade e outros aspectos relevantes. O alistamento, por evidente, é indispensável para que se respeite o grande princípio, em matéria de Direito Eleitoral, qual seja: Cada pessoa deve ter direito a um voto. Esse alistamento é feito uma única vez e, depois, ao longo da vida, é preciso que haja revisões periódicas, porque múltiplas alterações são sofridas pelos cidadãos e que podem interferir sobre o seu direito de votar e a regularidade do seu título. Por exemplo: as pessoas mudam de domicílio, podem ser condenadas criminalmente; perder os direitos políticos; ser vítimas de fraude; infelizmente, há muitos casos de duplicidade de títulos e as pessoas também morrem. Portanto, é preciso haver um controle cadastral para assegurar a higidez do direito de voto. Logo, para que o alistamento permaneça íntegro e atualizado, há a necessidade de que os órgãos eleitorais promovam revisões periódicas do eleitorado. Como funciona esta revisão? O funcionamento da revisão e a possibilidade de cancelamento de títulos estão previstos em lei.

De acordo com a legislação, a revisão do eleitorado pode ocorrer em razão de denúncia fundamentada de fraude ou ainda, de ofício, com base em dados estatísticos e desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei 9.504/97, que disciplina, no seu art. 92, os casos em que o Tribunal pode e deve proceder à revisão eleitoral, oferecendo os elementos subjetivos que justificam essa revisão.

A revisão ocorre de acordo com normas baixadas pelo TSE, regulamentando a legislação em vigor, e essas normas atribuem a cada tribunal regional eleitoral o ônus, o encargo, de definir os locais que sofrerão revisão com base nos critérios objetivos estabelecidos na lei, precisamente nesse art. 92 a que me referi. Portanto, a escolha dos locais que sofrerão revisão não é uma decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral centralizadamente, mas é delegada aos 27 tribunais regionais eleitorais.

Para que houvesse um direcionamento da revisão eleitoral para

ADPF 541 / DF

populações ou eleitores específicos de forma a comprometer a higidez do pleito, teria de haver uma atuação concertada entre todos os TREs, que precisariam partilhar do propósito de atingir os mesmos grupos. Mesmo assim, tal atuação estaria limitada pelos critérios objetivos que determinam os requisitos a serem preenchidos para a revisão. Portanto, o direcionamento da revisão para prejudicar eleitores específicos é hipótese remota e sem qualquer indício mínimo de ocorrência no caso em exame.

A revisão eleitoral é precedida de ampla divulgação e da publicação de edital dando ciência à população da necessidade de comparecimento, é integralmente presidida pelo juiz eleitoral, seu desenvolvimento é fiscalizado pelo Ministério Público e pelos partidos políticos e a revisão deve ser homologada, ainda, pelos respectivos tribunais regionais eleitorais. E mais: eventuais cancelamentos de títulos são objeto de sentença eleitoral, comportam recurso e permitem a regularização do eleitor a tempo de participar do pleito. Com esse fim, os cancelamentos ocorrem até março do ano eleitoral e é possível regularizar os títulos até maio do mesmo ano. Desse modo, eu penso que a legislação e o tratamento normativo secundário dado a essa matéria, aferido em abstrato, são perfeitamente compatíveis com a Constituição e são regras bastante razoáveis, proporcionais e necessárias.

Aqui, Presidente, eu trago alguns dados objetivos. Entre 2012 e 2014, foram cancelados 2.290.248 títulos em 463 municípios. Depois de cancelados, foram reativados 1.100.000 títulos, restando 1.190.000 cancelados. Entre 2014 e 2016, foram cancelados 3.015.000 títulos em 780 municípios e, posteriormente, foram regularizados 1.000.396. Entre 2016 e 2018, foram cancelados 4.690.000 títulos em 1.248 municípios e posteriormente, reabilitados 1.332.000. Em uma Federação composta por 26 estados e pelo Distrito Federal, 22 estados e 1.248 municípios foram atingidos por cancelamentos de títulos entre 2016 e 2018.

Eu estou aqui, Presidente, um pouco demonstrando a sequência histórica e a impossibilidade de direcionamento deliberado, pelo menos para atingir determinados grupos.

E aqui eu observo que as eleições realizadas para a Presidência da

ADPF 541 / DF

República após o início de tais revisões e, a despeito dos milhares de cancelamentos, ensejaram a eleição, por duas vezes, da Presidente Dilma Rousseff, em 2010 e em 2014, pelo Partido dos Trabalhadores, um dos *amici curiae* deferidos a atuar nesta ação.

Portanto, Presidente, não há indício de que o procedimento de revisão e cancelamento tenha sido direcionado e tampouco que tenha gerado supressão desproporcional de títulos e/ou de eleitores, ou prejuízo à eleição de determinados candidatos ou partidos.

Aliás, sem querer fazer esse desvio, o Brasil é uma das maiores democracias de massa do mundo - penso que a quarta democracia -, com excelente quantitativo de títulos eleitorais e, considerada a população em idade votante, tem um substancial índice de comparecimento às urnas, embora o voto aqui seja obrigatório, e, em outras partes, não seja.

E aqui ainda, Presidente, um último comentário, o sistema de identificação eleitoral e o banco de dados desenvolvido e implementado pela Justiça Eleitoral gozam de alta credibilidade e, possivelmente, de precisão superior a outros sistemas de identificação, inclusive daqueles geridos pelos órgãos de segurança pública. Portanto, é assim que o legislador optou por utilizar a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral como um dos cadastros dos quais se partirá para promover a unificação da identificação civil dos brasileiros em um mesmo documento, um documento nacional de identificação, projeto que, como lembrei no discurso de posse do Ministro Dias Toffoli, foi impulsionado por iniciativa de Sua Excelência. Portanto, a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral não seria possível sem os processos de revisão com o cancelamento de títulos e tem amplitude e alcance extremamente eficazes, a despeito desses cancelamentos.

Fiz essa introdução, Presidente, para prestar esclarecimento sobre essa questão de fato a propósito do alistamento e das revisões eleitorais e como elas já vêm sendo feitas há mais de uma década.

Aqui agora, Presidente, passo para a parte jurídica. Eu preciso dizer que, quando li a inicial e despachei com o Advogado que a ajuizou, eu achei a tese extremamente sedutora, porque, numa democracia, a ideia de

ADPF 541 / DF

ampliação do Colégio Eleitoral e a facilitação da participação de mais eleitores é sempre uma ideia bem-vinda. De modo que o meu primeiro sentimento foi o de olhar com grande simpatia a postulação. E acho que, se houvesse possibilidade jurídica e possibilidade fático-técnica de acolhê-la, seria conveniente. Quanto mais gente puder participar, melhor.

Porém, Presidente, e já aqui começando a antecipar a minha posição, eu devo dizer que eu não vejo inconstitucionalidade no modo como a legislação e a normatização do Tribunal Superior Eleitoral disciplinam a revisão eleitoral e o cancelamento do título em caso de não comparecimento para a sua renovação.

E, ainda que não houvesse - como eu penso que haja - uma impossibilidade jurídica à vista da constitucionalidade e da legalidade do procedimento, eu penso que o Tribunal Superior Eleitoral demonstrou, de uma maneira insuperável, as dificuldades, quando não impossibilidades técnicas e o risco para as eleições de, a menos de duas semanas, proceder-se à reinserção de mais de três milhões de pessoas. E eu vou pontuar esse aspecto técnico.

Houve, Presidente, três argumentos jurídicos deduzidos pela requerente da ação cautelar: o primeiro, o de violação à democracia, à cidadania e à soberania popular; o segundo, o de violação à igualdade; e o terceiro, o de violação à proporcionalidade. De maneira breve, vou enfrentar cada um desses pontos.

O primeiro argumento é de que há violação ao direito à democracia, à soberania popular, à cidadania e ao voto. Penso que aqui, com todas as vênias, o argumento não procede. Devo dizer que as teses foram desenvolvidas não apenas de uma forma sedutora, mas com grande maestria técnica, peço de justiça deixar registrado. A democracia, a soberania popular, a cidadania e o direito de voto são assegurados pela Constituição para serem exercidos na forma que a Constituição estabelece. E a Constituição exige, para o exercício do direito do voto, o prévio alistamento eleitoral, a fim de garantir que o seu exercício se dê de forma legítima pelo eleitor em idade de voto, adequadamente identificado, e sem pluralidade de inscrição. Essa providência assegura o

ADPF 541 / DF

voto seguro e igual para todos. A dispensa dessa exigência possibilitaria vícios, como, a título ilustrativo, um eleitor votando por outro, votando sem reunir as condições para ser eleitor, votando mais de uma vez ou eleitores vivos votando em nome de pessoas já falecidas.

Como eu observei anteriormente, o alistamento eleitoral se dá uma única vez, a única forma de mantê-lo atual é a revisão eleitoral, que tem o mesmo propósito do alistamento e gera as mesmas limitações já autorizadas pela Constituição. Se é válido condicionar o exercício do voto ao alistamento, é válido condicioná-lo à apresentação do título à revisão. Não há que se falar, portanto, com todas as vênias, em violação à democracia, à cidadania, à soberania popular ou ao direito ao voto.

O segundo argumento é a questão da igualdade pelo impacto desproporcional que produziria sobre os eleitores mais pobres. O cancelamento dos títulos não apresentados ao procedimento de revisão, a meu ver, tampouco enseja a violação à igualdade. De fato, toda e qualquer exigência burocrática é potencialmente mais gravosa para grupos com menos recursos, com menor acesso à informação ou com maior dificuldade de deslocamento - e isso vale para o alistamento eleitoral também -, entretanto, esta exigência está implicitamente autorizada pela Constituição. O alistamento é imprescindível ao exercício do direito de voto por expressa determinação constitucional, inclusive para os mais pobres. As dificuldades enfrentadas para o alistamento são semelhantes às dificuldades enfrentadas na revisão e, como disse, a revisão é necessária para manter atualizado e isento de irregularidades os cadastros de eleitores alistados. Sem alistamento, não se tem título e não se exerce o direito de voto; sem revisão, se procede ao cancelamento do título e, portanto, não se exerce o direito de voto.

Nesses termos, só seria possível questionar a validade da revisão eleitoral com o cancelamento se fosse demonstrado que ela está sendo direcionada de forma a inabilitar grupos de cidadãos específicos, de interferir no resultado do pleito ou de suprimir votos de determinados partidos. Entretanto, não vejo indícios de direcionamento da exigência para áreas mais carentes ou para redutos eleitorais determinados.

ADPF 541 / DF

Em petição protocolada na data de ontem, o requerente afirma que os eleitores mais pobres foram os mais atingidos, uma vez que 53% dos títulos cancelados se encontram nas regiões Norte e Nordeste, que seriam as mais pobres do país. Por outro lado, a região Sudeste, uma das mais ricas, teria tido apenas 20% de cancelamento de títulos. E eu aqui, Presidente, fiz um exercício relativamente a um estado relevante da Federação, que é o Estado da Bahia, que teve sintomaticamente a maior quantidade de títulos cancelados. Portanto, me pareceu adequado verificar como as coisas se passaram na Bahia, onde 586.333 títulos foram cancelados. E aqui verifiquei por informações disponibilizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que houve ampla campanha de divulgação do recadastramento biométrico.

A prefeitura da Capital divulgou, por meio do boleto de cobrança do IPTU, a obrigatoriedade do recadastramento. O Estado fez o mesmo por meio das contas de água e de energia. O Tribunal Regional Eleitoral firmou parcerias com o objetivo de divulgar a medida, promovendo o envio de SMS e ações combinadas com as duas maiores agremiações de futebol do Estado, que fizeram, em dias de jogo de futebol, divulgação do recadastramento com faixas e exibição de vídeos nos telões. Foram realizadas, ainda, divulgações em programas de rádio, televisão, jornais, fixação de cartazes, entre outros. Em Salvador, sede do TRE, realizaram-se plantões especiais durante finais de semana e foram instalados 34 postos de atendimento pela cidade. Não é possível afirmar que a população não estava informada ou que não houve todo o esforço possível para possibilitar o recadastramento.

Portanto, eu descrevi como se deu a divulgação e o processo de revisão eleitoral no Estado em que houve o maior número de cancelamento de títulos. E não consigo imaginar um esforço mais louvável e empenhado para transmitir esta informação. Portanto, Presidente, não acho que haja um impacto desproporcional sobre os mais pobres, salvo, infelizmente, como da lei natural da vida, o impacto que qualquer medida produz sobre as pessoas mais pobres. O pobre tem mais dificuldade, sim, de se deslocar, tem mais dificuldade de atender

ADPF 541 / DF

determinadas exigências ou de perder um dia de trabalho. Mas eu não acho que isso caracterize impacto desproporcional para fins de violação da Constituição.

Por fim, Presidente, o requerente defende que o cancelamento do título viola o princípio da proporcionalidade. Reconhece que é adequado para o fim visado, mas que haveria meio menos gravoso de se produzir o mesmo resultado. A medida alternativa que propõe o requerente é a intimação prévia do eleitor que não respondeu à convocação para a biometria para que comparecesse à Justiça Eleitoral. E só depois, então, seria possível o cancelamento.

Veja-se que pretende o requerente, portanto, que a Justiça Eleitoral convoque todos os eleitores para recadastramento por edital, por campanha e que, na sequência, intime pessoalmente aqueles milhares que não compareceram como condição para cancelar seus títulos.

Já é possível antecipar o que ocorrerá. Sabedores de que haverá duas rodadas de convocação para a biometria, uma geral e outra pessoal, muitos eleitores não atenderão à primeira chamada. A Justiça Eleitoral precisará intimar milhares de cidadãos, pessoalmente, com os problemas logísticos e de custo que isso envolve. Haverá dificuldade de intimar eleitores que mudaram de domicílio, que foram presos e que foram impossibilitados de intimar, seja porque não foram encontrados, seja porque já faleceram. O cancelamento se tornará um procedimento oneroso e complexo. Portanto, a intimação pessoal pretendida pelo requerente, em lugar de favorecer a regularização, com todas as vênias, criará grandes obstáculos a esta regularização.

Por fim, no tocante à proporcionalidade em sentido estrito, a tese do partido requerente é que o que se ganha com esta providência -cancelamentos de títulos não recadastrados - é mais gravoso do que aquilo que se perde, que é a impossibilidade desses eleitores participarem do pleito.

Eu aqui devo dizer que esta é uma afirmação feita sem elementos objetivos, portanto é uma elucubração abstrata, mas não se demonstrou nem mesmo por amostragem que os títulos cujo o cancelamento foi

ADPF 541 / DF

mantido não eram verdadeiramente irregulares.

É provável que, em muitos casos, se tratasse de títulos em duplicidade referentes a eleitores falecidos ou que não mais possuem domicílio no local. Não há, portanto, demonstração de que o ônus decorrente do cancelamento é alto. O número absoluto de títulos cancelados, por si só, não basta para tal demonstração. Seria necessário explicar por que tal número não corresponde à realidade de eleitores que se encontrariam em situação irregular.

Quanto aos benefícios obtidos com a revisão, não se trouxe qualquer demonstração de que a prevenção de fraudes decorrente do procedimento de biometria é irrelevante. Portanto, também, aqui, Presidente, constata-se que o requerente não demonstrou que houve grande oneração de eleitores regulares e tampouco comprovou que os benefícios obtidos pela revisão são irrelevantes. Sem uma coisa ou outra, não é possível afirmar que o custo da revisão não compensa o benefício obtido. Sem análise de custo-benefício, a violação ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito não pode ser demonstrada.

E aqui, Presidente, depois de rebater as teses que demonstrariam o *fumus boni iuris*, a plausibilidade do direito, eu enfrento brevemente o que considero uma ausência de perigo na demora, de *periculum in mora*. Também a presença de *periculum in mora* é bastante discutível no caso.

Como já mencionado, a Lei 7.444/85 está em vigor há mais 30 anos. A biometria vem sendo implementada há mais de 11 anos. Múltiplas eleições se processaram sob a vigência de tais normas. Milhões de títulos foram cancelados sem que se tenha demonstrado o comprometimento do devido processo democrático ou da higidez dos pleitos. Não há dúvida, portanto, de que esta ação foi tardiamente ajuizada, o que, nos termos da jurisprudência do Supremo, milita em desfavor da configuração de perigo na demora.

Vale registrar ainda que todo o procedimento de revisão eleitoral é realizado com a fiscalização de partidos políticos, que são convocados pelos Tribunais Regionais Eleitorais para este fim. É injustificável assim que, somente a dias das eleições, se tenha decidido questionar o resultado

ADPF 541 / DF

da revisão e o cancelamento dos títulos - e apenas lembrando: os cancelamentos dos títulos que se dão até março. Mas não é só - e aqui entro no capítulo final.

Há inequívoco *periculum in mora* inverso, em caso de deferimento da cautelar postulada. Segundo informações prestadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o eventual deferimento da cautelar no presente feito, determinando o restabelecimento dos títulos cancelados, implicará - e aqui eu grifei - alteração do calendário eleitoral. Não é possível manter as datas originais do pleito e implementar o restabelecimento dos títulos, porque será necessário refazer todo o procedimento que precede a votação, desde a elaboração da listagem de eleitores referentes a todas as zonas atingidas por cancelamento, localizadas em 22 Estados da Federação e 1.248 Municípios, até a imputação dos dados nas urnas e seu reenvio às localidades.

Para que as eleições pudessem ser realizadas em 7 de outubro de 2018, os seguintes marcos temporais, entre outros, foram fixados pela Justiça Eleitoral: em 4 de setembro, fim do cadastro eleitoral; em 6 de setembro, início da importação das tabelas de eleitores, seções e demais dados de votação pelos Tribunais Regionais; terceiro, em 18 de setembro de 2018, encerramento da geração de mídias, carga e lacração das urnas, procedimento que depende da convocação dos partidos, das coligações, do Ministério Público e da OAB, por meio da publicação de edital.

Vale esclarecer ainda que, com a conclusão da carga e a lacração das urnas, elas passam a ser distribuídas pelo território nacional, por meio de um complexo planejamento logístico, de forma a que cheguem à sua respectiva zona eleitoral.

A reversão de todo esse processo, Presidente, implica, segundo informações do TSE:

1. Nova logística para transportar as urnas distribuídas;
2. Remoção dos lacres;
3. Remoção dos arquivos constantes das urnas;
4. Reversão de inscrições de 3.368.447 títulos;
5. Nova preparação de dados e da listagem eleitoral;

ADPF 541 / DF

6. Nova geração de mídias para a preparação das urnas, com nova convocação dos partidos, das coligações, do Ministério Público e da OAB;
7. Nova lacração das urnas;
8. Redistribuição das urnas para o seu destino final;
9. Impressão e conferência dos novos cadernos de votação.

Todo esse processo gera consideráveis custos adicionais, com aditamentos a contratos já celebrados e possíveis procedimentos licitatórios ou de dispensa de licitação. Envolve, ainda, a necessidade de ampliar o prazo para a realização das eleições e pode colocar em risco a segurança do pleito.

Por fim, segundo informação do TSE, o excedente de lacres disponíveis pode ser insuficiente para realizar a reversão dos cancelamentos, e não é possível produzir mais unidades.

Esclareço ainda, Presidente, que, por petição protocolada na data de ontem, o requerente pediu e reiterou da tribuna que, caso o Supremo conclua pela inviabilidade do restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro turno, que o faça para o segundo turno, a se realizar em 28 de outubro de 2018 - portanto, 21 dias depois do primeiro turno.

Segundo o requerente, a providência seria simples, conforme se depreenderia do cronograma mínimo explicitado nas informações do TSE: Haveria a necessidade de apenas três dias úteis para a aditivação do contrato; cinco dias corridos para a reimpressão de cadernos; mais cinco dias para a logística, entre gráfica e os TREs; e mais três dias para a logística de cadernos, entre TREs e cartórios eleitorais.

O problema, Presidente, não atentado aqui, é que as eleições envolvem também as urnas eletrônicas, e, portanto, o cronograma mínimo mencionado pelo requerente para a implementação da cautelar considera apenas a produção dos cadernos eleitorais. Não tem em conta que as urnas de todas as zonas eleitorais que tiveram cancelamentos de títulos, de mais de 200 mil municípios, após a apuração do resultado do primeiro turno, precisariam ser recolhidas; os lacres deveriam ser removidos; as informações teriam de ser apagadas; as mídias teriam de ser novamente geradas; novos dados deveriam ser inseridos; as urnas

ADPF 541 / DF

deveriam ser, mais uma vez, lacradas; e, então, redistribuídas de volta às suas respectivas zonas. Tudo isso entre o primeiro e o segundo turno.

As informações prestadas pelo TSE dão conta da inviabilidade desse procedimento, quer para o primeiro turno, quer para o segundo, sem o comprometimento da higidez e do cronograma das eleições. Quanto ao primeiro turno, as informações são expressas. Quanto ao segundo turno, não é difícil inferir a mesma conclusão. Portanto, sob o risco de se inviabilizarem as eleições e de se lançar o país no caos, a cautelar deve ser indeferida.

Eu leio, em conclusão, Presidente, a ementa do meu voto, na qual digo o seguinte - o que resume as minhas ideias:

1. O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa. O alistamento eleitoral e sua revisão periódica são indispensáveis para que este direito seja exercido de maneira ordenada e segura.

2. A revisão eleitoral, estabelecida em lei, se destina a atualizar o alistamento eleitoral previsto na Constituição. Também o cancelamento de título não apresentado à revisão tem base legal. Inexiste qualquer elemento que sugira ter havido direcionamento, quer na revisão eleitoral, quer no cancelamento de títulos.

3 - Tendo lastro constitucional e legal e não tendo havido vício na sua concretização, inexiste violação à democracia, à soberania popular, à cidadania ou ao direito de voto em decorrência do cancelamento do título do eleitor que não comparece ao procedimento de revisão eleitoral.

4 - Tampouco é legítimo falar em violação a igualdade. Tal como o alistamento eleitoral, a revisão eleitoral é exigida de todos, sem exceção nem discriminação.

5 - Não há violação a proporcionalidade. A medida é adequada e necessária não havendo meio substitutivo com eficácia equivalente. Tampouco há base para afirmar que o benefício de se evitarem fraudes e outros comprometimentos à regularidade do voto é menos importante do que a participação dos que não atenderam ao chamado da Justiça Eleitoral.

ADPF 541 / DF

6 - Não há perigo na demora tal como alegado. A Lei 7.444/85 está em vigor a mais de trinta anos. A biometria está sendo implementada há quase onze anos. O procedimento de revisão e de cadastramento biométrico obrigatório é acompanhado pelo Ministério Público e pelos partidos políticos. O ajuizamento tardio da ação, às vésperas da eleição e após tantos anos, compromete a alegação de urgência. Há, contudo, gravíssimo *periculum in mora* inverso, que obsta o deferimento da cautelar. O restabelecimento dos votos cancelados para o primeiro ou segundo turno do pleito de 2018, comprometeria o calendário eleitoral, segundo informações da presidência do TSE, e colocaria em risco a higidez das eleições e poderia interferir sobre o seu resultado final.

Eu estou, portanto, Presidente, indeferindo a cautelar, quer por ausência de plausibilidade do direito, quer por falta de perigo na demora.

Mais do que isso, Presidente, antes de dizer a tese de julgamento, eu estou propondo que seja feita a conversão da cautelar em julgamento de mérito para que esta questão não fique em aberto para ser julgada depois das eleições. Nós já colhemos as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República e, portanto, acho que penderia uma desnecessária desconfiança se nós julgássemos esse mérito mais adiante.

E a tese de julgamento que estou propondo é a seguinte: "É válido o cancelamento do título do eleitor que, convocado por edital, não comparecer ao processo de revisão eleitoral, em virtude do que dispõe o art. 14, *caput*, e § 1º da Constituição de 88."

Em quarenta e oito horas, Presidente, foi o que me foi possível fazer, pedindo excusa por ter sido um pouco mais longo do que normalmente gosto de ser.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. CANCELAMENTO DE TÍTULO DECORRENTE DA SUA NÃO APRESENTAÇÃO AO PROCEDIMENTO DE REVISÃO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO DIREITO DE VOTO. INOCORRÊNCIA.

1. O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa. O alistamento eleitoral e sua revisão periódica são indispensáveis para que esse direito seja exercido de maneira ordenada e segura.

2. A revisão eleitoral é estabelecida em lei e se destina a atualizar o alistamento eleitoral previsto na Constituição. Também o cancelamento de título não apresentado à revisão tem base legal. Inexiste qualquer elemento que sugira ter havido direcionamento, quer na revisão eleitoral, quer no cancelamento de títulos.

3. Tendo lastro constitucional e legal, e não tendo havido vício na sua concretização, inexiste violação à democracia, à soberania popular, à cidadania ou ao direito de voto em decorrência do cancelamento do título de eleitor que não comparece ao procedimento de revisão eleitoral.

4. Tampouco é legítimo falar em

ADPF 541 / DF

violação à igualdade. Tal como o alistamento eleitoral, a revisão eleitoral é exigida de todos sem discriminação.

5. Não há violação à proporcionalidade. A medida é adequada e necessária, não havendo meio substitutivo com eficácia equivalente. Tampouco há base para afirmar que o benefício de se evitarem fraudes e outros comprometimentos à regularidade do voto é menos importante do que a participação dos que não atenderam ao chamado da Justiça Eleitoral.

6. Não há perigo na demora, tal como alegado pelo requerente. A Lei 7.444/1985 está em vigor há mais de 30 anos. A biometria está sendo implementada há quase 11 anos. O procedimento de revisão e de cadastramento biométrico obrigatório é acompanhado pelo Ministério Público e pelos partidos políticos. O ajuizamento tardio da ação, às vésperas da eleição e após tantos anos, compromete a alegação de urgência.

7. Há, contudo, gravíssimo *periculum in mora* inverso que obsta o deferimento da cautelar. O restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro ou o segundo turno do pleito de 2018 comprometeria o calendário eleitoral, segundo informações da presidência do TSE, colocaria em risco a higidez das eleições e poderia interferir sobre o seu resultado final.

8. Indeferimento da cautelar por

ADPF 541 / DF

ausência de plausibilidade do direito alegado, por falta de perigo na demora e pelo gravíssimo *periculum* inverso que a medida ensejaria. Encaminhamento pela conversão do julgamento da cautelar em julgamento do mérito, dada a suficiente instrução do feito e a importância de encerrar o debate antes do conhecimento do resultado das eleições.

9. Improcedência da ação. Tese de julgamento: “*É válido o cancelamento do título do eleitor que, convocado por edital, não comparecer ao processo de revisão eleitoral, em virtude do que dispõe o art. 14, caput e §1º, da Constituição de 1988*”.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

BREVE SÍNTESE DO CASO

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se postula: (i) a declaração da não recepção parcial do art. 3º, §4º, da Lei n 7.444, de 1985, na parte em que autoriza o cancelamento do título do eleitor que não atender ao chamamento para revisão eleitoral; bem como (ii) a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos das sucessivas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que determinaram o cancelamento do título dos eleitores que não atendessem à revisão. Em sede cautelar, pede-se, ainda, o restabelecimento dos títulos cancelados de forma a possibilitar o exercício do voto nas próximas eleições. Afirma-se que as normas impugnadas violam o direito à democracia, à cidadania, à

ADPF 541 / DF

soberania popular, ao voto e à proporcionalidade, tanto em seu viés de necessidade quanto no que respeita à proporcionalidade em sentido estrito (custo benefício).

2. O caso coloca, portanto, as seguintes questões: 1 – A Constituição de 1988 admite a limitação do exercício do direito de voto, por meio do cancelamento do título, em caso de não comparecimento ao procedimento de revisão eleitoral? 2 – O cancelamento do título é medida necessária à realização da revisão eleitoral, ou há providência mais branda com a qual se pode obter o mesmo fim? 3 – O benefício gerado pela revisão justifica o ônus produzido pelo cancelamento do título? A cautelar requerida impõe, ainda, que se responda: 4 – É viável restabelecer os títulos cancelados, diante da data designada para o primeiro ou para o segundo turno das eleições?

AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO

1. O QUE É A REVISÃO DE TÍTULO E COMO ELA FUNCIONA

3. A Constituição estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (CF, art. 14[1]). Com esse propósito, determina o alistamento eleitoral obrigatório, como condição ao exercício do voto (CF, art. 14, §1º). Alistamento eleitoral é o ato personalíssimo de inscrição do eleitor no Cadastro Nacional de Eleitores e ocorre *na forma da lei*. A lei não pode estabelecer exigências abusivas, que criem limitações injustificáveis ao alistamento. Mas pode e deve estabelecer as exigências necessárias à adequada identificação do cidadão para evitar fraudes. O alistamento dos eleitores é o instrumento pelo qual se assegura o exercício do direito de voto com “valor igual para todos”, evitando-se duplicidade de títulos e outras irregularidades.

4. Não há dúvida de que a exigência de alistamento eleitoral

ADPF 541 / DF

limita o exercício do direito de voto. Mesmo preenchendo todos os requisitos para atuar como eleitor, o cidadão que não se alistar não poderá votar. Precisar, portanto, se submeter à burocracia eleitoral, o que impõe que se informe sobre as exigências de cadastramento e que se desloque para realizá-lo, com todos os ônus que isso envolve. Sempre será possível alegar que uma medida dessa natureza onera o cidadão hipossuficiente em maior proporção: porque dispõe de menos recursos, porque tem dificuldade de ser liberado pelo empregador, por ter menor acesso à informação ou, ainda, maiores problemas para compreender ou lidar com a burocracia estatal. Não se cogita, contudo, de afirmar que a obrigação de alistamento viola o direito de voto por produzir impacto desproporcional sobre os mais pobres. A própria Constituição a estabelece como condição para que esse exercício ocorra de forma legítima.

5. O alistamento é feito uma única vez. Entretanto, ao longo da vida, múltiplas alterações sofridas pelos cidadãos podem interferir sobre o seu direito de votar ou sobre a regularidade de seu título. As pessoas mudam seu lugar de domicílio, podem ser condenadas criminalmente, podem perder seus direitos políticos, podem ser vítimas de fraude e/ou de duplicidade de títulos e, por fim, falecem. Para que o alistamento permaneça íntegro e atualizado, há, portanto, necessidade de que os órgãos eleitorais promovam revisões de eleitorado.

6. A revisão eleitoral é o *procedimento administrativo pelo qual se verifica se os eleitores que figuram no cadastro eleitoral de determinada zona ou município encontram-se efetivamente nele domiciliados e se seus títulos são regulares*. Ela tem por principal objetivo manter a atualidade do alistamento eleitoral, tal como exigido pela própria Constituição. Se a Constituição autoriza a limitação do direito de voto decorrente da obrigação de alistamento, autoriza também e implicitamente a limitação do direito de voto decorrente da revisão, que visa a mantê-lo atual.

ADPF 541 / DF

7. O funcionamento da revisão e a possibilidade de cancelamento de títulos estão previstos em lei. De acordo com ela, a revisão do eleitorado pode ocorrer em razão de denúncia fundamentada de fraude (Código Eleitoral, art. 71, §4º, c/c Resolução TSE 21.538/2003) ou, ainda, *de ofício*, com base em dados estatísticos e desde que preenchidos os requisitos previstos na lei (Lei 9.504/1997). São requisitos objetivos para determinação da revisão eleitoral de ofício: (i) que as transferências de eleitores ocorridas no ano em curso sejam 10% superiores às do ano anterior; (ii) que o eleitorado seja superior ao dobro da população entre 10 e 15 anos, somada à de idade superior a 70 anos do território daquele município; e (iii) que o eleitorado seja superior a 65% da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Lei 9.504/1997, art. 92 c/c Resolução TSE 21.538/2003[2], art. 58, §1º)[3].

8. A revisão ocorre, ainda, de acordo com as normas baixadas pelo TSE. Tais normas atribuem a cada Tribunal Regional Eleitoral a definição dos municípios em que o procedimento será realizado. Os TREs definem os locais que sofrerão a revisão com base nos critérios do art. 92 da Lei 9.504/1997 (Resolução TSE 23.440, de 19.03.2015, art. 9º[4]). A escolha não é centralizada pelo TSE, ocorrendo nos 27 TREs do país. Para que houvesse direcionamento da revisão eleitoral para populações ou eleitores específicos, de forma a comprometer a higidez do pleito, teria de haver uma atuação concertada entre os TREs, que precisariam partilhar do propósito de atingir os mesmos grupos. Mesmo assim, tal atuação estaria limitada pelos critérios objetivos que determinam os requisitos a serem preenchidos para a revisão. Portanto, o direcionamento da revisão para prejudicar eleitores específicos é hipótese remota e sem qualquer indício mínimo de ocorrência no caso em exame.

9. De acordo com o Código Eleitoral, são causas de cancelamento do título, entre outras: (i) o eleitor não ter domicílio no local de alistamento, (ii) a ocorrência de pluralidades de inscrições, (iii) o

ADPF 541 / DF

falecimento, (iv) o não comparecimento à votação por 3 eleições consecutivas (Lei 4.737/1965, art. 71[5]). A lei que dispõe sobre a implantação e o processamento de dados para alistamento eleitoral e revisão de eleitorado prevê, ainda, o cancelamento dos títulos que não forem apresentados à revisão (Lei 7.444/1985, art. 3º, §4º[6]).

10. A revisão eleitoral é precedida de ampla divulgação (art. 62, §2º[7]) e da publicação de edital dando ciência à população da necessidade de comparecimento (art. 63[8]). É integralmente presidida pelo juiz eleitoral (Resolução TSE 21.583/2003, art. 62[9]). Seu desenvolvimento é fiscalizado pelo Ministério Público (art. 66[10]) e pelos Partidos Políticos (art. 67[11]). A revisão deve ser, ainda, homologada pelos respectivos TREs (art. 73, par. único[12]). Eventuais cancelamentos de título são objeto de sentença eleitoral (art. 74)[13], comportam recurso para os TREs (art. 74, §2º[14], e 75, par. único[15]) e permitem a regularização do eleitor a tempo de participar do pleito. Com esse fim, os cancelamentos ocorrem até março do ano eleitoral e é possível regularizar os títulos até maio do mesmo ano (Lei 9.504/1997, art. 91)[16].

11. A lei que estabelece o procedimento da revisão e o cancelamento em caso de não comparecimento está em vigor há mais de 30 anos. A biometria vem sendo implantada há quase de 11 anos. Ao longo de todo esse período realizaram-se revisões eleitorais e cancelamentos de títulos de forma contínua e sistemática. Diversas eleições foram realizadas sem que se tenha demonstrado que a medida comprometeu a higidez dos processos eleitorais ou de seus resultados. As revisões eleitorais com cadastramento de biometria tiveram início (ainda experimental) no ano de 2007, por meio da Resolução TSE n. 22.688, assinada pelo então presidente do TSE Ministro Marco Aurélio.

12. Entre 2012 a 2014, foram cancelados 2.290.248 títulos, em 463 municípios, e, posteriormente, regularizados 1.100.107, restando 1.190.141 cancelados ao final. Entre 2014 a 2016, foram cancelados

ADPF 541 / DF

3.015.195 títulos, em 780 municípios, e, posteriormente, regularizados 1.396.707, restando 1.618.488 cancelados. Entre 2016 a 2018, foram cancelados 4.690.489 títulos, em 1.248 municípios, e, posteriormente, reabilitados 1.322.042, restando 3.368.447 cancelados. Em uma federação composta por 26 estados e pelo Distrito Federal, 22 estados, sujeitos à jurisdição do mesmo número de TREs, e 1.248 municípios da federação foram atingidos por cancelamentos de títulos entre 2016 e 2018.

Período	Total original de cancelamentos	Regularizações posteriores	Total de títulos que permaneceram cancelados	Municípios com títulos cancelados
2016 - 2018	4.690.489	1.322.042	3.368.447	1.248
2014 - 2016	3.015.195	1.396.707	1.618.488	780
2012 - 2014	2.290.248	1.100.107	1.190.141	463

13. As eleições realizadas para a presidência da República após o início de tais revisões e a despeito dos milhares de cancelamentos ensejaram a eleição de Dilma Rousseff em 2010 e em 2014, pelo Partido dos Trabalhadores, justamente um dos *amici curiae* admitido a esta ação. Não há, portanto, qualquer indício de que o procedimento de revisão e cancelamento tenha sido direcionado, tampouco que tenha gerado supressão desproporcional de títulos e/ou de eleitores ou prejuízo à eleição de determinados candidatos ou partidos.

14. Ao contrário, o Brasil apresenta excelente quantitativo de títulos eleitorais ativos, considerada a população em idade votante, bem como substancial índice de comparecimento às urnas. Basta confrontar seus números com os números de democracias consolidadas como Alemanha, Itália e Estados Unidos da América (muito embora, no caso das últimas, o exercício do direito de voto não seja obrigatório). De fato, nada indica que o procedimento de revisão que vem sendo implementado prejudica o adequado funcionamento do processo eleitoral[17].

ADPF 541 / DF

País	Percentual de comparecimento	Eleitores registrados para votar	População em idade de votação
	às urnas		
Brasil	78,9%	142.821.358 (94,7%)	150.803.268
Alemanha	76,15%	61.688.485 (90,7%)	67.975.700
Itália	72,93 %	46.505.499 (89,5%)	52.037.314
EUA	65,44%	214.109.367 (85,6%)	250.293.421

15. Ao contrário do que se alega, o sistema de identificação eleitoral e o banco de dados desenvolvido e implementado pela Justiça Eleitoral gozam de alta credibilidade e possivelmente de precisão superior a outros sistemas de identificação, inclusive daqueles geridos pelos órgãos de segurança pública. Tanto é assim, que o legislador optou por utilizar a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral como um dos cadastros dos quais se partirá para promover a unificação da identificação civil dos brasileiros em um mesmo documento (o documento nacional de identificação). Provavelmente pela mesma razão, a norma entregou o armazenamento e a gestão do documento ao Tribunal Superior Eleitoral (Lei 13.444/2017, art. 2º, I a III, e §1º)[18]. A base de dados biométricos da Justiça Eleitoral não seria possível sem os processos de revisão com cancelamento de títulos, e tem amplitude e alcance extremamente eficazes, a despeito deles.

16. Esclarecidos tais pontos, passa-se ao enfrentamento dos argumentos tecidos pelo requerente.

2. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À DEMOCRACIA, À CIDADANIA, À SOBERANIA POPULAR OU AO DIREITO AO VOTO, TAL COMO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO

17. O requerente afirma, em primeiro lugar, que o cancelamento de títulos não apresentados ao procedimento de revisão eleitoral viola o direito à democracia, à soberania popular, à cidadania e ao voto. O argumento não procede. A democracia (governo pelo povo), a soberania popular, a cidadania e o direito de voto são assegurados pela

ADPF 541 / DF

Constituição para serem exercidos também *nos termos da Constituição*. A Carta exige, para o exercício do direito de voto, o prévio alistamento, a fim de garantir que seu exercício se dê de forma legítima: pelo eleitor em idade de voto, adequadamente identificado e sem pluralidade de inscrição. Essa providência garante o voto seguro e com igual valor a todos. A dispensa dessa exigência possibilitaria vícios como, a título ilustrativo: um eleitor votando por outro, votando sem reunir as condições para ser eleitor ou votando mais de uma vez.

18. Como o alistamento eleitoral só ocorre uma vez e se exaure com a inscrição do eleitor no cadastro eleitoral, a forma de mantê-lo atual é a revisão eleitoral, que tem o mesmo propósito do alistamento e gera as mesmas limitações já autorizadas pela Constituição. Se é válido condicionar o exercício do voto ao alistamento, é válido condicioná-lo à apresentação do título à revisão. Não há que se falar, portanto, em violação à democracia, à cidadania, à soberania ou ao direito ao voto.

3. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À IGUALDADE

19. O cancelamento dos títulos não apresentados ao procedimento de revisão tampouco enseja violação à igualdade, por impacto desproporcional sobre os mais pobres. De fato, toda e qualquer exigência burocrática é potencialmente mais gravosa para grupos com menos recursos, com menor acesso à informação ou com maior dificuldade de deslocamento. Entretanto, a exigência, no caso, está implicitamente autorizada pela Constituição: o alistamento é imprescindível ao exercício do direito de voto por expressa determinação constitucional, inclusive para os mais pobres. As dificuldades enfrentadas para o alistamento são semelhantes às dificuldades enfrentadas na revisão. A revisão é necessária para manter atualizado e isentos de irregularidades os cadastros de eleitores alistados. Sem alistamento, não se tem título e não se exerce direito de voto. Sem revisão, se procede ao cancelamento do título e, portanto, não se exerce direito de voto.

ADPF 541 / DF

20. Nesses termos, só seria possível questionar a validade da revisão eleitoral com cancelamento de título se fosse demonstrado que ela está sendo direcionada de forma a inabilitar grupos de cidadãos específicos, de interferir no resultado do pleito ou de suprimir votos em desfavor de determinados partidos. Entretanto, não há indícios de direcionamento da exigência para áreas mais carentes ou para redutos eleitorais determinados.

21. Como já esclarecido, a determinação dos municípios que serão objeto da revisão é feita descentralizadamente, por cada um dos 27 TREs do país, com base em critérios estatísticos, com acompanhamento do Ministério Público e dos Partidos Políticos, em processos liderados por juízes eleitorais, homologados pelos TREs e sujeitos a recursos. É improvável a existência de uma medida concertada entre os diversos TREs com o propósito de atingir os mais vulneráveis.

22. Em petição protocolada na data de ontem, volta o requerente a afirmar que os eleitores mais pobres foram mais atingidos, uma vez que 53% dos títulos cancelados se encontram nas regiões Norte e Nordeste, que seriam as mais pobres do país. Por outro lado, a região Sudeste, uma das mais ricas, teria tido apenas 20% de cancelamento de títulos. Pois bem: tomemos como exemplo o Estado da Bahia, unidade da federação com maior quantitativo de títulos cancelados, equivalente a 586.333 títulos.

23. Segundo informações disponibilizadas pelo Tribunal Regional da Bahia, houve ampla campanha de divulgação do cadastramento. A prefeitura da capital divulgou, por meio do boleto de cobrança do IPTU, a sua obrigatoriedade. O Estado fez o mesmo por meio das contas de água e de energia. O TRE-BA firmou parcerias com objetivo de divulgar a medida, promovendo o envio de SMS e ações combinadas com as duas maiores agremiações de futebol do estado, que fizeram, em

ADPF 541 / DF

dias de jogo de futebol, divulgação do recadastramento, com faixas e exibição de vídeos nos telões. Foram realizadas, ainda, divulgações em programas de rádio, televisão, jornais, fixação de cartazes, entre outros. Em Salvador, sede do TRE, realizaram-se plantões especiais durante finais de semana e foram instalados 34 postos de atendimento pela cidade. Não é possível afirmar que a população não estava informada ou que não houve todo o esforço possível para possibilitar o recadastramento de todos[19].

24. Vale lembrar, ademais, que os índices de eleitores brasileiros habilitados a votar (em confronto com eleitores em idade votante) e de comparecimento dos brasileiros às urnas são excelentes em termos mundiais, como já demonstrado acima.

4. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE NA VERTENTE NECESSIDADE

25. O requerente defende, ainda, que o cancelamento do título viola o princípio da proporcionalidade, na vertente da necessidade. Reconhece que o cancelamento é medida apta a evitar fraudes, mas alega que a providência é desnecessária porque existe medida menos gravosa que permite alcançar o mesmo resultado. A medida alternativa invocada pelo requerente é a intimação prévia do eleitor que não respondeu à convocação para a biometria, para que compareça à Justiça Eleitoral e proceda à biometria.

26. Veja-se que pretende o requerente, portanto, que a Justiça Eleitoral convoque todos os eleitores para recadastramento por edital, por campanha e que, na sequência, intime pessoalmente aqueles milhares que não compareceram, como condição para cancelar seus títulos. Já é possível antecipar o que ocorrerá. Sabedores de que haverá duas rodadas de convocação para a revisão (uma geral e outra pessoal), muitos eleitores não atenderão à primeira chamada. A Justiça Eleitoral precisará intimar

ADPF 541 / DF

milhares de cidadãos pessoalmente, com os problemas logísticos e de custo que isso envolve.

27. Haverá dificuldade de intimar eleitores que mudaram de domicílio, que foram presos, e impossibilidade de intimar os que faleceram. O cancelamento se tornará um procedimento oneroso e complexo. Portanto, a intimação pessoal pretendida pelo requerente, em lugar de favorecer a regularização, criará obstáculos a ela. Não se trata de medida adequada, tampouco se trata de medida que promoverá a revisão de títulos e a prevenção de fraudes na mesma intensidade. Demonstrado o ponto, não se vislumbra medida alternativa ao cancelamento para fazer com que os cidadãos atendam à convocação para a revisão de forma efetiva.

28. Segundo o procedimento atual, os eleitores são cientificados da revisão eleitoral por campanhas promovidas pela Justiça Eleitoral. As campanhas são associadas à publicação de edital convocando à apresentação para revisão eleitoral. O prazo para comparecimento é de, no mínimo, 30 dias. Os cancelamentos de títulos ocorrem até março, por meio de sentença proferida pelo juiz eleitoral e publicada em Diário Oficial. O cidadão que tiver seu título cancelado pode recorrer do cancelamento. É possível regularizar o título até maio sem perder a possibilidade de participação no pleito eleitoral.

5. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO

29. O recorrente afirma, ainda, que o ônus gerado pelos cancelamentos para o adequado funcionamento do processo democrático supera os benefícios obtidos pelo cancelamento para evitar fraudes. Não traz, contudo, quaisquer elementos objetivos que comprovem a assertiva. Em primeiro lugar, conforme os números apresentados acima, é possível reverter cancelamentos indevidos e, de fato, em todos os procedimentos

ADPF 541 / DF

de revisão houve milhares de cancelamentos revertidos com a regularização do título.

30. Em segundo lugar, não se demonstrou, nem mesmo por amostragem que os títulos cujo cancelamento foi mantido não eram verdadeiramente irregulares. É provável que se tratasse de títulos em duplicidade, referentes a eleitores falecidos ou que não mais possuem domicílio no local. Não há, portanto, demonstração de que o ônus decorrente do cancelamento é alto. O número absoluto de títulos cancelados, por si, não basta para tal demonstração. Seria necessário explicar porque tal número não corresponde à realidade de eleitores irregulares.

31. Quanto aos benefícios obtidos com a revisão, não se trouxe qualquer demonstração de que a prevenção de fraudes decorrente do procedimento de biometria é irrelevante. O cadastro eleitoral é possivelmente o cadastro de identidade mais confiável do país, e esse mérito é, em parte, creditável às revisões eleitorais periódicas. Essa é a razão pela qual o cadastro eleitoral foi adotado pelo legislador como base para o sistema único de identificação civil (Lei 13.444/2017)[20]. O desempenho do Brasil em percentuais de eleitores cadastrados e em percentuais de comparecimento às urnas indica, ainda, que o sistema é altamente eficaz, o que recomenda autocontenção e cautela ao STF na apreciação dessa causa.

32. Constata-se, portanto, que o requerente não demonstrou que houve grande oneração de eleitores regulares, tampouco comprovou que os benefícios obtidos pela revisão são irrisórios. Sem uma coisa ou outra, não é possível afirmar que o custo da revisão não compensa o benefício obtido. Sem análise de custo-benefício, a violação ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito não pode ser demonstrada. Assim, ausentes quaisquer das violações alegadas, é de se reconhecer que não há verossimilhança ou plausibilidade do direito que

ADPF 541 / DF

permita o deferimento de cautelar.

AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA*

33. Também a presença de *periculum in mora* é bastante discutível no caso. Como já mencionado, a Lei 7.444/1985 está em vigor há mais de 30 anos. O procedimento de revisão com biometria vem sendo implantado há mais de 11 anos. Múltiplas eleições se processaram sob a vigência de tais normas. Milhões de títulos foram cancelados, sem que se tenha demonstrado o comprometimento do devido processo democrático ou da higidez dos pleitos. Não há dúvida, portanto, de que esta ação foi tardiamente ajuizada, o que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, milita em desfavor da configuração de perigo na demora.

34. Vale registrar, ainda, que todo o procedimento de revisão eleitoral é realizado com a fiscalização de partidos políticos que são convocados pelos Tribunais Regionais Eleitorais para esse fim. É injustificável, assim, que, somente a dias das eleições, se tenha decidido questionar o resultado da revisão e o cancelamento dos títulos. Mas não é só. Há, inequívoco *periculum in mora* inverso, em caso de deferimento da cautelar postulada.

PERICULUM IN MORA INVERSO

35. Segundo informações prestadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o eventual deferimento de cautelar, no presente feito, determinando o restabelecimento dos títulos cancelados, implicará **alteração do calendário eleitoral**. Não é possível manter as datas originais do pleito e implementar o restabelecimento dos títulos porque será necessário refazer todo o procedimento que precede a votação, desde a elaboração da listagem de eleitores referentes a todas as zonas atingidas por cancelamentos, localizadas em 22 estados da federação e em 1.248

ADPF 541 / DF

municípios, até a imputação dos dados nas urnas e seu reenvio às localidades.

36. Para que as eleições pudessem realizadas em 07.10.2018, os seguintes marcos temporais (entre outros) foram fixados pela Justiça Eleitoral: (i) em 04.09.2018, fim do cadastro eleitoral; (ii) em 06.09.2018, início da importação das tabelas de eleitores, seções e demais dados de votação pelos tribunais regionais; (iii) em 18.09.2018, encerramento da geração de mídias, carga e lacração das urnas, procedimento que depende da convocação dos partidos, das coligações, do Ministério Público e da OAB, por meio da publicação de edital. Vale esclarecer, ainda, que, com a conclusão da carga e lacração das urnas, elas passam a ser distribuídas pelo território nacional, por meio de um complexo planejamento logístico, de forma a que cheguem à sua respectiva zona eleitoral.

37. A reversão de todo esse processo implica: (i) nova logística para transportar de volta as urnas distribuídas; (ii) remoção dos lacres; (iii) remoção dos arquivos constantes das urnas; (iv) reversão do cancelamento de 3.368.447 títulos; (v) nova preparação de dados e da listagem eleitoral; (vi) nova geração de mídias para preparação das urnas, com nova convocação dos partidos, das coligações, do Ministério Público e da OAB, por meio da publicação de edital; (vii) nova lacração das urnas; (viii) redistribuição das urnas para seu destino final; (ix) impressão e conferência dos novos cadernos de votação.

38. Todo esse processo gera consideráveis custos adicionais, com aditamentos a contratos já celebrados e possíveis procedimentos licitatórios ou de dispensa de licitação. Envolve, ainda, a necessidade de ampliar o prazo para realização das eleições e pode colocar em risco a segurança de pleito. Por fim, segundo informação do TSE, o excedente de lacres disponíveis pode ser insuficiente para realizar a reversão dos cancelamentos e não é possível produzir mais unidades. Os lacres são desenvolvidos com material (de segurança) importado e passam por

ADPF 541 / DF

procedimento de segurança na Casa da Moeda do Brasil.

39. Além disso, não há dúvida de que a alteração da data dos pleitos pode interferir sobre o seu resultado do pleito e de que os diversos procedimentos necessários à viabilização das eleições, se não realizados com cautela, podem gerar risco para a sua segurança, divergências entre sistemas, dificuldades na apuração dos resultados e, assim, colocar em risco a validade da eleição. Uma nova discussão desse porte, após todos os eventos que experimentamos, não seria suportável e aprofundaria a crise que o país tenta, a duras penas, superar.

40. Esclareço, ainda, que, por petição protocolada na data de ontem, o requerente pediu, ainda, que, caso o STF conclua pela inviabilidade do restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro turno, que o faça para o segundo turno, a se realizar em 28.10.2018, portanto, 21 dias depois do primeiro turno. Segundo o requerente, a providência seria viável, conforme se depreenderia do cronograma mínimo explicitado nas informações do TSE. Haveria necessidade de *apenas* de 3 dias úteis para aditivação do contrato, 5 dias corridos para reimpressão de cadernos, mais 5 dias para logística entre gráfica e os TREs e mais 3 dias para a logística de cadernos entre TREs e Cartórios Eleitorais.

41. Ocorre que o cronograma mínimo mencionado pelo requerente para a implementação da cautelar considera apenas a produção dos cadernos eleitorais. Não tem em conta que as urnas de todas as zonas eleitorais que tiveram cancelamentos de títulos, após a apuração do resultado do primeiro turno, precisariam ser recolhidas, os lacres deveriam ser removidos, as informações teriam de ser apagadas, as mídias teriam de ser novamente geradas, novos dados deveriam ser inseridos, as urnas deveriam ser mais uma vez lacradas e, então, redistribuídas às suas respectivas zonas. Tudo isso, entre o primeiro e o segundo turno.

ADPF 541 / DF

42. As informações prestadas pelo TSE dão conta da inviabilidade deste procedimento quer para o primeiro turno, quer para o segundo turno, sem o comprometimento da higidez e do cronograma das eleições. Quanto ao primeiro turno, as informações são expressas. Quanto ao segundo turno, não é difícil inferir a mesma conclusão.

CONCLUSÃO

43. Por todo o exposto, entendo ser o caso de indeferimento da cautelar, quer por falta da plausibilidade e verossimilhança do direito alegado, quer por inexistência de perigo na demora, ou, ainda, pelo gravíssimo *periculum in mora* inverso que o restabelecimento dos títulos cancelados gerará: o comprometimento do calendário eleitoral e a ameaça à segurança e à higidez do processo eleitoral.

44. Observo, ainda, que considero o presente feito suficientemente instruído e a questão com relevância que justifica que avancemos diretamente ao julgamento do mérito desta ação. Caso haja concordância dos demais membros do colegiado, creio que seria importante não deixarmos em aberto o julgamento do mérito, de forma a não permitir a rediscussão da matéria quando já for conhecido o resultado das eleições. Parece-me que o encerramento deste debate, neste momento, suprime um possível elemento de instabilidade e é, por isso, saudável para a democracia brasileira.

45. Diante do exposto, julgo improcedente a ADPF e firmo a seguinte tese: *“É válido o cancelamento do título do eleitor que, convocado por edital, não comparece ao processo de revisão eleitoral, em virtude do que dispõe o art. 14, caput e §1º, da Constituição de 1988”*.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

RELATOR

ADPF 541 / DF

Notas:

[1] Constituição Federal, art. 14, §1º: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos”.

[2] Lei 9.504/1997, art. 92: “O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correção das zonas eleitorais sempre que: I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior; II – o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município; III – o eleitorado for superior a *sessenta e cinco por cento* da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

[3] Resolução TSE 21.538/2003, art. 58, §1º: “§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral determinará, de ofício, a revisão ou correção das zonas eleitorais sempre que: I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior; II - o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município; III – o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Lei nº 9.504/1997, art. 92)”.

[4] Resolução TSE 23.440, de 19.03.2015, art. 9º: “As revisões de eleitorado de ofício determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral serão executadas em municípios previamente indicados pelos tribunais regionais eleitorais, que tenham preenchido, isolada ou cumulativamente, os requisitos do art. 92 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os

ADPF 541 / DF

prazos estabelecidos em normas específicas, a disponibilidade orçamentária e, no que forem aplicáveis, as demais disposições da Res.-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003”.

[5] Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), art. 71: “Art. 71. São causas de cancelamento: I - a infração dos artigos. 5º e 42; II - a suspensão ou perda dos direitos políticos; III - a pluralidade de inscrição; IV - o falecimento do eleitor; V - deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas”.

[6] Lei 7.444/1985, art. 3º, §4º: “§ 4º - Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”.

[7] Resolução TSE 21.583/ Lei 7.444/1985, art. 3º, §4º: “§ 4º - Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”.2003, art. 62, §2º: “§2º: A revisão deverá ser precedida de ampla divulgação, destinada a orientar o eleitor quanto aos locais e horários em que deverá se apresentar, e processada em período estipulado pelo Tribunal Regional Eleitoral, não inferior a 30 dias (Lei nº 7.444/1985, art. 3º, § 1º)”.

[8] Resolução TSE 21.583/2003, art. 63: “De posse da listagem e do caderno de revisão, o juiz eleitoral deverá fazer publicar, com antecedência mínima de cinco dias do início do processo revisional, edital para dar conhecimento da revisão aos eleitores cadastrados no(s) município(s) ou zona(s), convocando-os a se apresentarem, pessoalmente, no cartório ou nos postos criados, em datas previamente especificadas, atendendo ao disposto no art. 62, a fim de procederem às revisões de suas inscrições”.

[9] Resolução TSE 21.583/2003, art. 62: “A revisão do eleitorado deverá ser sempre presidida pelo juiz eleitoral da zona submetida à revisão”.

[10] Resolução TSE 21.583/2003, art. 66: “A revisão de eleitorado ficará submetida ao direto controle do juiz eleitoral e à fiscalização do representante do Ministério Público que officiar perante o juízo”.

[11] Resolução TSE 21.583/2003, art. 67: “O juiz eleitoral deverá dar

ADPF 541 / DF

conhecimento aos partidos políticos da realização da revisão, facultando-lhes, na forma prevista nos arts. 27 e 28 desta resolução, acompanhamento e fiscalização de todo o trabalho”.

[12] Resolução TSE 21.583/2003, art. 73, parágrafo único: “Parágrafo único. O cancelamento das inscrições de que trata o caput somente deverá ser efetivado no sistema após a homologação da revisão pelo Tribunal Regional Eleitoral”.

[13] Resolução TSE 21.583/2003, art. 74, *caput*: “A sentença de cancelamento deverá ser específica para cada município abrangido pela revisão e prolatada no prazo máximo de dez dias contados da data do retorno dos autos do Ministério Público, podendo o Tribunal Regional Eleitoral fixar prazo inferior”.

[14] Resolução TSE 21.583/2003, art. 74, §2º: “§ 2º Contra a sentença a que se refere este artigo, caberá, no prazo de três dias, contados da publicidade, o recurso previsto no art. 80 do Código Eleitoral e serão aplicáveis as disposições do art. 257 do mesmo diploma legal”.

[15] Resolução TSE 21.583/2003, art. 75, parágrafo único: “Parágrafo único. Os recursos interpostos deverão ser remetidos, em autos apartados, à presidência do Tribunal Regional Eleitoral”.

[16] Lei 9.504/1997, art. 91: “Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição”.

[17] Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>>. Acesso em: 25 set. 2018. Dados referentes às últimas eleições realizadas em cada um desses países, entre os anos de 2014 e 2018. Os índices de eleitores registrados para votar não constam da fonte e foram objeto de cálculo próprio.

[18] Lei 13.444/2017, art. 2º, I a III, e §1º: “Art. 2º A ICN utilizará: I – a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral; II – a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), criado pelo Poder Executivo federal, e da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de

ADPF 541 / DF

julho de 2009; III – outras informações, não disponíveis no Sirc, contidas em bases de dados da Justiça Eleitoral, dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal ou do Instituto Nacional de Identificação, ou disponibilizadas por outros órgãos, conforme definido pelo Comitê Gestor da ICN. § 1º A base de dados da ICN será armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que a manterá atualizada e adotará as providências necessárias para assegurar a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais”.

[19] Disponível em: <<http://www.tre-ba.jus.br/imprensa/noticias-tre-ba/2018/Janeiro/bahia-encerra-com-exito-revisao-biometrica-em-51-municipios>>. Acesso em 25 set. 2018.

[20] Lei 13.444/2017, art. 1º: “É criada a Identificação Civil Nacional (ICN), com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados”.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Presidente, Ministra Cármen, Ministros, Doutora Raquel. Eu inicio cumprimentando os advogados que falaram da tribuna, Doutor Daniel Sarmento, Doutor Eugênio Aragão, Doutora Maria Claudia, também a Ministra Grace, pela AGU, Doutora Raquel Dodge, pelo Ministério Público.

Presidente, eu vou resumir o voto em virtude das questões já bem colocadas pelo eminente Ministro Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Aqui, em suma, o que se discute é se, com o cancelamento do título, haveria ou não uma restrição ao exercício de direitos políticos e da possibilidade de votar daqueles que não responderam ao chamamento da Justiça Eleitoral para um recadastramento, em virtude da previsão da Constituição da universalidade do sufrágio.

Obviamente - e aqui parto dessa premissa, que é a premissa trazida de ambos os lados da tribuna e no voto do eminente Ministro Relator -, a universalidade de sufrágio, prevista na Constituição de 1988, não permite nenhuma restrição de natureza econômica, cultural, educacional e social que possa distinguir, entre os brasileiros, aqueles que poderão ser eleitores ou não. Ou seja, não permite requisitos subjetivos arbitrários, excessivos que acabem selecionando, entre os brasileiros, os que podem ou não exercer os seus direitos políticos.

Agora, em momento algum, a Constituição veda - e, muito pelo contrário, ela exige expressamente no § 1º do art. 14 - a necessidade de requisitos formais. O brasileiro que faz 16 anos, facultativamente, ou o que faz 18 anos, obrigatoriamente, para que possa exercer, na plenitude, os seus direitos políticos - tanto a capacidade eleitoral ativa, votar; quanto a capacidade eleitoral passiva, ser votado - precisa de alistamento eleitoral. Então, esse requisito objetivo previsto pela Constituição, no § 1º do art. 14, é indispensável para o pleno exercício dos direitos políticos. Só

ADPF 541 / DF

pode votar, mesmo que tenha todos os requisitos - os demais requisitos: idade, nacionalidade, capacidade civil -, se preencher esse requisito constitucional de alistamento eleitoral. E só pode ser votado também aquele que seja eleitor, o candidato obrigatoriamente deve ser eleitor.

Não me parece que normas objetivas que não discriminem em relação a pressupostos subjetivos, normas objetivas de alistamento e de realistamento, que é exatamente o recadastramento, possam ser consideradas inconstitucionais, até porque a finalidade do alistamento - que, repito, não é requisito legal, é um requisito constitucional expressamente previsto no § 1º do art. 14, a exigência de alistamento e a exigência que esse alistamento corresponda à verdade a partir dos recadastramentos - é muito clara: evitar fraudes, garantir lisura, transparência ao pleito eleitoral, garantir que as urnas realmente reflitam a vontade eleitoral.

O fato de os eleitores que tiveram dois anos para se recadastrar não terem comparecido indica, obviamente, que eles não atingiram um requisito indispensável exigido para participar. Não se trata aqui - foi levantado também da tribuna e nos memoriais e na própria ação - de uma ampliação do art. 15 da Constituição Federal, de uma suspensão de direitos políticos não prevista. Não! Por isso é importante e repito novamente o § 1º do art. 14: para que possa votar, para que possa exercer, tem que estar devidamente alistado. Não estando alistado porque não compareceu ao recadastramento, falta um requisito constitucional; faltando um requisito constitucional, ou no prazo correto se acerta com a Justiça Eleitoral, ou se aguarda a próxima eleição. E isso ocorre desde a edição da Lei em 1985.

Aqui - e também me parece importante -, foi consignado no parecer da Procuradoria-Geral da República que não há uma impugnação do autor da ação à biometria. Há uma impugnação ao próprio recadastramento. A Lei de 1985 não fala em biometria, fala em recadastramento. Esses recadastramentos foram sendo realizados em todas as eleições ou previamente a todas as eleições; a diferença é que agora o método de recadastramento é a biometria.

ADPF 541 / DF

Ora, aqueles que são chamados, em igualdade de condições - porque todos foram chamados dentro de um cronograma -, nessas eleições, e não compareceram, terão o título cancelado da mesma forma, sem nenhuma diferença com o que ocorreu nas eleições passadas, sejam as eleições gerais de 2014, sejam as eleições municipais de 2016 ou as anteriores; da mesma forma, a diferença, agora, é que se coloca a questão maior da biometria.

Eu fiz aqui, rapidamente, uma regra de três em relação à última eleição, as eleições gerais de 2014. Se tivéssemos, lá, o eleitorado de hoje, nós também teríamos aproximadamente dois milhões de eleitores que não participaram porque não se recadastraram, e não houve nenhum problema à legitimidade eleitoral; não houve nenhum problema de desvirtuamento do resultado eleitoral. Isso - e o Ministro Luís Roberto Barroso bem colocou - é muito importante. O fato de, lá atrás - fazendo a adaptação do colégio eleitoral -, quase dois milhões e, aqui, pouco mais de três milhões não terem se recadastrado não foi culpa do Poder Público, não foi direcionamento para região A, região B, eleitor A ou B, não foi discriminatório, o fato foi que as pessoas não se dirigiram à Justiça Eleitoral.

Aqui, com o devido respeito às posições em contrário, parece-me que ainda permanece um certo paternalismo no tratamento do eleitor. Todos os eleitores têm direitos e deveres, têm o direito à ampla participação; agora, têm o dever, e um único dever, de se recadastrar quando chamado. Se a grande maioria se recadastrou, e também foi colocado que a grande maioria daqueles que não se recadastraram é de eleitores mais pobres, o inverso é verdadeiro, a grande maioria dos que se recadastraram é uma maioria também de mais pobres, porque, infelizmente, a grande maioria dos eleitores brasileiros, a grande maioria dos próprios brasileiros é uma maioria de pessoas com menos condições econômicas.

Então, não houve um direcionamento da Justiça Eleitoral, não houve impedimentos em determinados Estados que sugerissem um obstáculo a mais para que esses pudessem se recadastrar. Tiveram prazo, houve um

ADPF 541 / DF

chamamento amplo pela mídia, pela Justiça Eleitoral. O Ministro Luís Roberto Barroso teve o cuidado de lembrar o que houve, por exemplo, no Estado da Bahia, inclusive em jogos de futebol, dos dois maiores times de lá, suponho que seja Bahia e Vitória, obviamente. É o que a Justiça Eleitoral faz de forma permanente. As mesmas informações que chegam ao eleitor para que ele possa votar, para que ele saiba escolher entre os candidatos, os mesmos caminhos, os mesmos instrumentos são utilizados pela Justiça Eleitoral para que ele saiba que tem que se recadastrar.

Entender que o eleitor não teve conhecimento e não poderia se recadastrar é afastar o cumprimento de um dever do eleitor. Eu volto a dizer, é um tratamento paternalista em relação aos eleitores. Se não se recadastrou, se não tem o regular alistamento eleitoral, que é obrigatório pela Constituição como condição para votar (isso já foi consagrado aqui no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na ADI 4.467, de relatoria da Ministra ELLEN GRACIE, na qual se debateu muito que o requisito essencial para votar é o regular alistamento eleitoral), não poderá participar. Mesmo que não chegasse com o título, se chegasse com um documento com foto, se estivesse regular o alistamento eleitoral, poderia votar, mas, obrigatoriamente, deveria ter o regular alistamento eleitoral. E isso não ocorre aqui com aqueles que não compareceram.

Se, eventualmente, o Plenário conceder uma medida cautelar nesse sentido, todos os futuros recadastramentos, todos, todos eles não valerão, porque também, daqui a dois anos, haverá novas eleições e aqueles que tiverem o título cancelado poderão votar. Nós vamos gerar o efeito reverso, contrário. E, como também salientou o Ministro Relator, as pessoas podem passar a deixar de cumprir seu dever, esperando uma segunda chance. E nós teríamos também de ampliar para aqueles que não votaram em três eleições consecutivas - e a legislação, aqui, exige o pagamento de multa ou justificativa, senão será cancelado também. Então esses também poderão votar? Não!

A Constituição, eu insisto, exige, como requisito do exercício dos direitos políticos, o regular alistamento eleitoral. E aqueles que não compareceram no prazo devido, não realizaram o recadastramento, estão

ADPF 541 / DF

irregulares. Não há, a meu ver, nenhuma inconstitucionalidade em relação à medida de cancelamento, seja nessas eleições, seja nas anteriores, em que também milhões de eleitores não compareceram e tiveram os seus títulos cancelados.

Em virtude disso, Senhor Presidente, entendo que os sucessivos recadastramentos que vêm sendo feitos, inclusive o atual, têm uma razão importantíssima constitucional: Evitar fraudes, garantir a legitimidade eleitoral, como vêm garantindo; garantir que o resultado das urnas seja exatamente o da vontade popular e lapidar, cada vez mais, a certeza que os brasileiros devem ter de que o resultado do eleitorado será refletido naquele apurado pela Justiça Eleitoral. A legitimidade, a lisura, a seriedade das eleições se dão também porque há seriedade e uma regularidade nos recadastramentos eleitorais.

Em virtude disso, acompanho integralmente o Ministro Relator, inclusive convertendo, aqui, o julgamento para mérito, porque é um assunto importante e não pode, no meu entendimento, pairar nenhuma dúvida no sentido de que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que somente os eleitores devidamente inscritos comparecerão às urnas no próximo dia 7, e somente esses irão escolher os novos mandatários do País.

É como voto, Senhor Presidente.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, reitero todas as saudações já levadas a efeito e, de modo especial, ao eminente Ministro-Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Senhor Presidente, aqui, nós estamos diante de um fato processual, que é a pauta e, tal como apregoadado por Vossa Excelência, a Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 541. Portanto, entendo, tal como feito o pregão, que não está em julgamento o mérito da ADPF, mas a medida cautelar.

Nada obstante, subscrevo o conhecimento da ADPF para apreciar a medida cautelar tal como irei fazer e à luz do que consta na pauta divulgada do calendário deste Plenário. Sem embargo de não ser incomum a conversão do julgamento da cautelar no próprio mérito, estou me mantendo no exame da respectiva medida cautelar, especialmente por duas razões administrativas e institucionais.

A primeira está nas páginas 49^a e 50^a das informações prestadas pela eminente Ministra Rosa Weber, cuja lealdade processual e zelo extraordinário levaram-na a declarar suspeita na apreciação dessa matéria. Nessas duas páginas que estou a citar - e ao mesmo tempo que elogio o procedimento da eminente Ministra -, Sua Excelência abriu um item especial, denominado "comprometimento do calendário eleitoral", em que conclui que, "à luz das informações prestadas pelas áreas técnicas desse Tribunal Superior, eventual suspensão das normas autorizadoras do cancelamento dos títulos eleitorais implicará o comprometimento do calendário eleitoral".

Essas informações, em meu modo de ver, são informações preliminares. Por isso, à luz do fato processual, qual seja, de ter sido pautada a cautelar, à luz de termos informações preliminares e também à luz desse fato administrativo - e certamente ninguém colocaria em dúvida a afirmação da eminente Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

ADPF 541 / DF

-, a assertiva de que a suspensão das normas, tal como pretendida na petição inicial, poderia ou poderá - aqui o verbo está implicará - comprometer o calendário eleitoral. Por isso, Senhor Presidente, adstrito a essa ordem de ideias, eu juntarei uma declaração de voto. Nela, sumário as premissas contidas na petição inicial do requerente, o Partido Socialista Brasileiro, bem como os argumentos e as circunstâncias que foram trazidos pelos *amici curiae*, quer nos autos, quer aqui da tribuna; reproduzo as normas impugnadas e suas respectivas datas, que aqui já foram salientadas; faço uma síntese do que trouxe aos autos, à guisa da informação solicitada por Sua Excelência, o Relator, o que trouxe aos autos a Senhora Presidente do Tribunal Superior Eleitoral; e examino precisamente os dois fundamentos que levam à conclusão, no meu modo de ver, quanto ao indeferimento da cautelar.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Min. Roberto Barroso.

Princípio por assentar de saída a conclusão que a análise me conduziu:

a) não estão presentes os fundamentos necessários para que se conceda a cautelar pleiteada;

b) não é abusivo nem *prima facie* desproporcional o cancelamento; ausente, pois, a aparência do direito apta a embasar a tutela cautelar, uma vez que, ademais, a cadeia legislativa empresta presunção de constitucionalidade às normas impugnadas;

c) o risco da demora é inverso, porquanto acolher a pretensão agora trazida ao Supremo Tribunal Federal como deduzida na inicial pode comprometer o calendário eleitoral. Cumpre, pois, em homenagem à segurança jurídica no processo eleitoral e à regra constitucional que exige seja o evento eleitoral levado a efeito no primeiro domingo de outubro, indeferir a cautelar.

Explicito.

Apenas para explicitar as premissas que me levam a indeferir o pedido de cautelar, rememoro que esta arguição de descumprimento de preceito fundamental sustenta, em síntese, que o cancelamento do título eleitoral, como medida aplicada aos eleitores que deixaram de comparecer ao recadastramento biométrico, restringe de forma desproporcional o direito de voto, atinge de forma mais grave os eleitores pobres e desrespeita o devido processo para o cancelamento de título.

O cerne do argumento apresentado reside na alegação de que há meios menos gravosos para se evitar a fraude nas eleições e que o cancelamento não compensa a vantagem, em termos de segurança, que se

ADPF 541 / DF

obteria com a restrição ao direito de voto. Em relação a esse último aspecto, que condiz com a proporcionalidade em sentido estrito, o partido requerente afirma que a consequência jurídica do cancelamento é o afastamento do direito de voto, ao passo que seriam modestos, em seu entender, os riscos de fraude.

Aduz, ainda, que, embora “seja facialmente neutra, e não tenha sido elaborada ou implementada com qualquer propósito discriminatório, o seu efeito prático é inequivocamente desigualitário: ela tende a afetar muito mais os eleitores pobres do que os de classe média ou ricos” (eDOC 1, p. 21).

Finalmente, alega que as normas impugnadas permitiram o cancelamento automático dos títulos, sem que fosse feita notificação pessoal. As normas impugnadas são o § 4º do art. 3º da Lei 7.444, de 1985, o art. 2º, *caput*, da Resolução TSE n. 22.688/2008; o art. 2º, *caput*, da Resolução TSE n.º 23.061/2009; art. 3º, *caput*, da Resolução TSE n.º 23.335/2011; e art. 3º, *caput*, da Resolução TSE n.º 23.440/2015. Os dispositivos têm o seguinte teor:

Lei 7.444/85

“Art. 3º. A revisão do eleitorado prevista no art. 2º desta Lei far-se-á de conformidade com instruções baixada pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante a apresentação do título eleitoral pelos eleitores inscritos na Zona e preenchimento do formulário adotado para alistamento de que trata o art. 1º. § 1º. A revisão do eleitorado, que poderá realizar-se simultaneamente, em mais de uma Zona ou em várias Circunscrições, será procedida, sempre, de ampla divulgação, processando-se em prazo marcado pela Justiça Eleitoral, não inferior a 30 (trinta) dias)

(...)

“§ 3º. Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”.

Resolução TSE n. 22.688/2008

ADPF 541 / DF

“Art. 2º Em cada circunscrição eleitoral submetida ao procedimento de que cuida o art. 1º desta norma, ultrapassado o prazo estabelecido para o comparecimento do eleitorado, serão canceladas, mediante comando do código FASE 469, as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”.

Resolução TSE nº 23.061/2009

“Art. 2º Em cada circunscrição eleitoral submetida ao procedimento de que cuida o art. 1º desta norma, ultrapassado o prazo estabelecido para o comparecimento do eleitorado, serão canceladas, mediante comando do código FASE 469, as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.”

Resolução TSE nº 23.335/2011

“Art. 3º Em cada circunscrição eleitoral submetida ao procedimento de que cuida o art. 1º desta norma, ultrapassado o prazo estabelecido para o comparecimento do eleitorado, serão canceladas, mediante comando do código de ASE 469, as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.”

Resolução TSE nº 23.440/2015

“Art. 3º Em cada circunscrição eleitoral submetida ao procedimento de que cuida o § 3º do art. 1º desta norma, ultrapassado o prazo estabelecido para o comparecimento do eleitorado, serão canceladas, mediante comando do código de ASE 469, as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.”

De outra parte, as informações trazidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, contrastam com os argumentos apresentados pelo partido requerente. São especialmente relevantes os seguintes dados apresentados por sua e. Presidente Ministra Rosa Weber:

ADPF 541 / DF

1. O cadastro visa a verificar duplicidades e pluralidades de inscrição, o que hoje é feito por meio da impressão digital.
2. São excluídos do cadastro os eleitores que tenham faltado a três eleições consecutivas.
3. São cancelados os títulos em caso de falecimento comunicado pelo Oficial de Registro Civil ou pelos familiares.
4. São também cancelados os títulos dos eleitores que deixarem de atender à revisão de eleitorado.
5. Os critérios para a realização da revisão são os que constam do art. 92 da Lei n. 9.504/97, conforme informações apresentadas pelos Tribunais Regionais.
6. O procedimento de revisão encerra-se em março a fim de permitir que os que tenham seu título cancelado possam regularizar sua situação até o prazo limite em que o alistamento é suspenso. Por isso, **a ausência à revisão eleitoral, por si só, não implica cancelamento de título.**
7. Entre as eleições de 2016 e 2018, 3.368.447 (três milhões, trezentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e sete) títulos foram cancelados por não comparecimento.
8. São 138.474 (cento e trinta e oito mil, quatrocentos e setenta e sete) seções eleitorais com cancelamento de inscrições eleitorais.
9. “O procedimento de revisão conta com participação ativa do Ministério Público e dos partidos políticos e é precedido por ampla divulgação no âmbito da comunidade. Além disso, as decisões de cancelamento são proferidas por sentença do juiz eleitoral, da qual cabe, para tutela de eventuais direitos lesados, recurso à instância jurisdicional superior, assegurada a ampla defesa” (eDOC 43, p. 50).
10. “(...) eventual suspensão das normas das normas autorizadoras do cancelamento dos títulos eleitorais implicará o comprometimento do calendário eleitoral, a par dos elevados custos exigidos para o refazimento das diversas etapas do pleito” (eDOC 43, p. 51).

Esses pontos de vista devem ser rememorados, porquanto é a partir

ADPF 541 / DF

deles que se deve proceder ao exame acerca da eventual restrição desproporcional ao direito de voto imposto pelo procedimento de revisão.

Além disso, porque as informações trazidas pelo Tribunal Superior Eleitoral ampliam o escopo de análise, elas são necessárias para se demonstrar que não estão presentes os fundamentos necessários para que se conceda a cautelar pleiteada. Isso porque não é possível afirmar, ao menos neste momento processual, que a medida é desproporcional. Ademais, tampouco está presente o perigo na demora, ante a iminência do pleito eleitoral. Passo, pois, ao exame dos requisitos.

Relevância do Fundamento

De plano, reconheço que, ao contrário do que suscitou a inicial, o cancelamento não consubstancia necessária ofensa ao devido processo legal. Tal como informou a Presidência do Superior Eleitoral, não há cancelamento de direito sem que sejam assegurados um amplo acesso às informações e um recurso efetivo aos tribunais.

Além disso, ainda com respaldo das informações coligidas, é possível estender o exame da proporcionalidade feito pelo partido requerente à autorização legislativa específica para que se realize a revisão eleitoral com vistas ao aumento da segurança das eleições; e ao eventual risco de que o provimento promova a alteração do calendário eleitoral.

Registre-se, inicialmente, que cada uma dessas ponderações tem respaldo normativo no texto constitucional. Assim, a previsão de cadastro para garantir a segurança eleitoral está prevista no art. 14, § 1º, da CRFB, e a data para a realização das eleições está expressamente prevista nos arts. 28, *caput*, e 77, da CRFB:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

ADPF 541 / DF

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

(...)

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

(...)

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.”

As informações apresentadas dão conta de que o principal objetivo da norma impugnada está em garantir a lisura do processo eleitoral.

A fim de que se dê o peso devido à preocupação legislativa com a segurança nas eleições, é preciso rememorar o histórico das votações no país. Nesse sentido, em texto de todos conhecido, José Murilo de Carvalho narra como se davam as primeiras eleições do país:

“As eleições eram frequentemente tumultuadas e violentas. Às vezes eram espetáculos tragicômicos. O governo tentava sempre reformar a legislação para evitar a violência e a fraude, mas sem muito êxito. No período inicial, a formação das mesas eleitorais dependia da aclamação popular. Aparentemente, um procedimento democrático. Mas a consequência era que a votação primária acabava por ser decidida literalmente no grito. Quem gritava mais formava as

ADPF 541 / DF

mesas, e as mesas faziam as eleições de acordo com os interesses de uma facção. Segundo um observador da época, Francisco Belisário Soares de Sousa, a turbulência, o alarido, a violência, a pancadaria decidiam o conflito. E imagine-se que tudo isto acontecia dentro das igrejas! Por precaução, as imagens eram retiradas para não servirem de projéteis. Surgiram vários especialistas em burlar as eleições. O principal era o cabalista. A ele cabia garantir a inclusão do maior número possível de partidários de seu chefe de lista de votantes. Um ponto importante para a inclusão ou exclusão era a renda. Mas a lei não dizia como devia ser ela demonstrada. Cabia ao cabalista fornecer a prova, que em geral era o testemunho de alguém pago para jurar que o votante tinha renda legal.

O cabalista deve ainda garantir o voto dos alistados. Na hora de votar, os alistados tinham que provar sua identidade. Aí entrava outra personagem importante: o “fósforo”. Se o alistado não podia comparecer por qualquer razão, comparecia o fósforo, isto é, uma pessoa que se fazia passar pelo verdadeiro votante. Bem-falante, tendo ensaiado seu papel, o fósforo tentava convencer a mesa eleitoral de que era o votante legítimo. O bom fósforo votava várias vezes em locais diferentes, representando diversos votantes. Havia situações verdadeiramente cômicas. Podia acontecer aparecerem dois fósforos para representar o mesmo votante. Vencia o mais hábil ou o que contasse com claque mais forte. O máximo da ironia dava-se quando um fósforo disputava o direito de votar com o verdadeiro votante. Grande façanha era ganhar tal disputa. Se conseguia, seu pagamento era dobrado.

(...)

Mas não acabavam aí as malandragens eleitorais. Em caso de não comparecimento de votante, a eleição se fazia assim mesmo. A ata era redigida como se tudo tivesse acontecido normalmente. Eram as chamadas eleições feitas “a bico de pena”, isto é, apenas com a caneta. Em geral, eram as que davam a aparência de maior regularidade, pois constava na ata que tudo se passara sem violência e absolutamente do acordo

ADPF 541 / DF

com as leis”.

(CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 33-35).

A Constituição de 1891, conquanto tenha trazido, em seu art. 70, o alistamento eleitoral como forma de dar mais segurança às eleições, não conseguiu, segundo afirma o mesmo autor, pôr fim às inúmeras fraudes eleitorais.

Nem mesmo com o interregno democrático de 1945 e com a criação da Justiça Eleitoral, conseguiu o país resolver os problemas de segurança das eleições nacionais. Sobre esse período, convém mais uma vez relembrar José Murilo de Carvalho:

“As práticas eleitorais ainda estavam longe da perfeição, apesar da justiça especializada. A fraude era facilitada por não haver cédula oficial para votar. Os próprios candidatos distribuíam suas cédulas. Isso permitia muita irregularidade. O eleitor com menos preparo podia ser facilmente enganado com a troca ou anulação de cédulas por cabos eleitorais. Coronéis mantinham várias práticas antigas de compra de voto e coerção de eleitores. A seu mando, cabos eleitorais ainda levavam os eleitores em bandos para a sede do município e os mantinham em “currais”, sob vigilância constante, até o momento do voto. Os cabos eleitorais entregavam aos eleitores envelopes fechados com as cédulas de seus candidatos, para evitar trocas. O pagamento podia ser em dinheiro, bens ou favores. Por via das dúvidas, o pagamento em dinheiro era muitas vezes feito da seguinte maneira: metade da cédula era entregue antes da votação e a outra metade depois. O mesmo se fazia com sapatos: um pé antes, outro depois”.

(CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 146-147).

ADPF 541 / DF

Em vista desse histórico, o Código Eleitoral foi aprovado, prevendo normas cuja teleologia aponta, precisamente, para o risco à segurança das eleições, como se depreende das normas que preveem o cancelamento do título eleitoral. Com efeito, prevê o art. 71 do Código Eleitoral:

“Art. 71. São causas de cancelamento:

I – a infração dos artigos 5º e 42;

II – a suspensão ou perda dos direitos políticos;

III – a pluralidade de inscrição;

IV – o falecimento do eleitor;

V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas.

§ 1º A ocorrência de qualquer das causas enumeradas neste artigo acarretará a exclusão do eleitor, que poderá ser promovida *ex officio*, a requerimento de delegado de partido ou de qualquer eleitor.”

Ainda com vistas ao aprimoramento da legislação – portanto sob a mesma teleologia –, foi promulgada a Lei 7.444, de 1985, objeto desta ação de controle concentrado, que tinha por principal objetivo o processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a consequente revisão do eleitorado.

Nas razões que levaram o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral José Néri da Silveira a encaminhar ao Poder Executivo o projeto de lei, lê-se que:

“O aperfeiçoamento das instituições democráticas, a legitimidade e autenticidade da representação pressupõe processo eleitoral depurado de vícios, sem fraudes, desde o alistamento até a votação e a apuração dos resultados dos pleitos, com a proclamação, isenta de dúvidas, dos que foram ungidos pela vontade popular.

(...)

A verdade eleitoral é anseio da Nação, que cumpre, sempre, alcançar. Essa meta, todavia, não cabe ter como assegurada, com a só regularidade formal do processo de

ADPF 541 / DF

votação, apuração dos sufrágios e proclamação dos eleitos. O alistamento, que se faz com a qualificação e inscrição dos eleitores, pode constituir, como fase inicial do processo, também, a primeira porta à fraude, inscrevendo-se quem não possua as qualificações legais ou de forma múltipla, do que decorre a consequência inafastável de tais vícios contaminarem etapas posteriores do procedimento eleitoral”.

É digno de nota que essa ordem de preocupações foram externadas para se garantir, precisamente, a lisura do processo eleitoral que selecionaria os Deputados e Senadores os quais, por sua vez, formariam a Assembleia Nacional Constituinte:

“Aprovada como está a Emenda Constitucional, estabelecendo a reunião dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de 1º de fevereiro de 1987, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, para elaborar nova Constituição, maior é ainda o relevo que adquire o pleito de 15 de novembro de 1986, em todo o País, e, assim, a necessidade de o processo eleitoral merecer particular atenção, para que os eleitos representem, autenticamente, a Nação e, em seu nome, compondo as Casas do Congresso Nacional, participem da magna deliberação em torno da nova Carta Política do Brasil.”

No que tange especificamente à revisão do eleitorado, prevista no art. 3º, § 4º, da Lei 7.444, de 1985, advertiu o então Ministro Néri da Silveira:

“A implantação do sistema de processamento de dados, entretanto, quanto ao cadastro dos eleitores, não se apresenta como serviço de singela execução, em país com as dimensões do Brasil, bem assim com a variedade de suas regiões, características geográficas e peculiaridades locais. Bastante é referir a existência de mais de sessenta milhões de eleitores, em

ADPF 541 / DF

2.180 Zonas Eleitorais, sendo 140 em Capitais, 2.032 no interior dos Estados e Territórios e 8 no Distrito Federal. Não resultará segurança, de outra parte, no que concerne à eliminação de eventuais fraudes no alistamento existente, se a adoção dessa técnica não vier acompanhada de simultânea revisão do eleitorado, em ordem a que os fichários sejam expungidos de vícios e conferidos. Somente, assim, hão de se constituir cadastros em computador, devidamente atualizados, de tal sorte que as futuras alterações se façam mediante procedimento eletrônico, a partir da realidade, concreta e cuidadosamente apurada pela Justiça Eleitoral”.

É certo, de outro lado, que, para realizar esse procedimento essencial de revisão, mister se fará, como é bem de ver, ampla mobilização dos eleitores. Dar-se-á, com sua apresentação, na forma e locais fixados pela Justiça Eleitoral, munidos do título, oportunidade para, desde logo, preencher-se o formulário próprio ao alistamento pelo novo sistema. Daí decorrerá, outrossim, ensejo à imediata conferência e atualização dos registros de cada Zona Eleitoral, que comporão, a seguir, os cadastros a serem mantidos em computador, eliminado-se as situações viciadas ou fraudulentas” (**grifos nossos**).

À luz desses objetivos indicados e do histórico das eleições no país, deve-se afastar, ao menos neste atual momento processual em que se examina o pedido cautelar, o argumento de que haveria outros meios menos gravosos para proceder ao recadastramento. O reconhecimento da necessidade da previsão da revisão do cadastro é providência que dimana dos próprios objetivos da norma atacada.

Ademais, os mesmos objetivos e a preocupação histórica são relevantes para que se eleve o peso dado à preocupação com a segurança do processo eleitoral, especialmente no Brasil. Isso não significa que os argumentos trazidos pela inicial não possam ser opostos às regras de cadastramento, mas a finalidade das normas afasta a alegação apresentada da inicial de que “seriam modestos os riscos à segurança das eleições”.

ADPF 541 / DF

É certo que não se deve superdimensionar os riscos à eleição. Se, em face da teleologia da norma atacada, deve-se dar o devido peso às preocupações com a segurança, há que se reconhecer que a Justiça Eleitoral brasileira muito avançou. O próprio Plenário deste Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da medida cautelar na ADI 5.889, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento de 06.06.2018, sublinhou a eficácia e a segurança do processo eleitoral. De fato, ainda que possa eventual comportar aperfeiçoamento, a Justiça Eleitoral é um sólido pilar da democracia.

Nada obstante, a proteção da higidez do cadastro eleitoral jamais poderá ser considerada acessória ou inferior, porquanto consubstancia, ao menos em abstrato, o direito à igual participação política.

De outra parte, não há como deixar de sufragar a fundamentalidade do direito invocado pelo partido requerente e pelos *amici curiae*. Votar não traduz apenas o exercício periódico da soberania popular, mas consubstancia também a primeira e – quiçá – mais fundamental forma de participação nos assuntos da vida pública. Votar nos faz cidadãos e participar da coisa pública nos torna iguais. O voto é, pois, fundamento da República que a todos iguala.

Dada a sua fundamentalidade, não é casual que sejam raríssimas as hipóteses em que o texto constitucional autoriza a suspensão desse direito. Além disso, é o próprio texto que equipara o voto como manifestação da soberania popular, fonte e fundamento do Estado Democrático de Direito.

Por isso, tal como fez registrar a Procuradoria-Geral da República em sua manifestação, reconheço que tanto o alistamento, quanto o sufrágio são expressões da mesma soberania. Ambos visam a resguardar o direito igual ao voto, fundamento da República e pilar do Estado Democrático do Direito.

Sendo equivalentes os direitos, é preciso examinar se a restrição que o cadastramento biométrico impõe ao exercício do sufrágio é proporcional. O parâmetro de controle é, aqui, o princípio da proporcionalidade, que pode ser iluminado por meio do que consignou o

ADPF 541 / DF

Comitê de Direitos Humanos, em seu Comentário Geral n. 25 sobre o Direito de Voto, em seu parágrafo 11 (tradução livre):

“(...) Quando o cadastramento dos eleitores é exigido, ele deve ser facilitado e obstáculos para o cadastramento não devem ser impostos. Se exigências de domicílio forem aplicáveis no cadastramento, elas devem ser razoáveis e não podem ser impostos de forma a excluir as pessoas que não tenham moradia do direito de votar. Qualquer interferência abusiva em relação ao registro ou ao voto assim como qualquer intimidação ou coerção de eleitores deve ser proibida por leis penais e essas leis devem ser estritamente impostas. A educação eleitoral e as campanhas de registro são necessário para assegurar o efetivo exercício do artigo 25 por uma comunidade bem informada”.

Assim, é necessário ter-se em conta, ao menos neste momento do exame da cautelar, a informação segundo a qual “a ausência à revisão eleitoral, por si só, não implica cancelamento de título”. Trata-se, na verdade, de procedimento do qual tomam parte os próprios partidos políticos, os quais, neste ponto, contribuem para mobilização dos eleitores, de forma a renovar o que o Ministro Néri da Silveira chamou de “conjugação dos esforços dos três Poderes do Estado, das Unidades Federadas, dos Municípios, dos Partidos Políticos, dos segmentos representativos da sociedade, enfim, de todos os cidadãos quanto das autoridades dos diversos níveis”.

Ademais, é preciso observar que o recadastramento atende os parâmetros do art. 92 da Lei Geral de Eleições, isto é, ele tem lugar sempre que as transferência de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior; o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele Município; e o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquela ano pelo IBGE. Como se depreende da leitura dessas hipóteses autorizadoras, os

ADPF 541 / DF

casos em que o recadastramento deve ser promovido referem-se precisamente às circunstâncias em que as alterações cadastrais são tão significativas que podem comprometer a própria segurança das eleições.

Noutras palavras, é a legislação que presume situações em que um procedimento tendente a cancelar o título eleitoral será instaurado, facultando a todos os interessados o direito de acompanhá-lo. Não há, ao menos do que se tem dos autos, perda de um direito sem justificativa, nem sem o devido processo legal. Não se afigura abusivo, portanto, ao menos com as informações disponíveis pela instrução da cautelar, que o cadastro seja cancelado, caso não seja possível confirmar sua veracidade.

Há, por fim, um último argumento apresentado pela inicial que se refere ao impacto desproporcional da medida no que tange aos eleitores pobres. Em relação a ela, seria preciso examinar se a convocação dos eleitores pelo chamamento público, tal como o fez a Justiça Eleitoral, é compatível com as restrições legais ao direito de votar.

Nada obstante, seja porque há ainda poucas informações na instrução do processo até o presente momento, seja porque a cadeia legislativa empresta presunção de constitucionalidade às normas impugnadas, deixo para examinar esse argumento, de forma mais verticalizada, quando do julgamento de mérito da presente ação.

Risco na demora

Afastados os argumentos relativos à plausibilidade das alegações, é preciso reconhecer, finalmente, que tampouco está presente o perigo na demora. Com efeito, em sede de informações, o Tribunal Superior Eleitoral fez observar que “eventual suspensão das normas das normas autorizadoras do cancelamento dos títulos eleitorais implicará o comprometimento do calendário eleitoral, a par dos elevados custos exigidos para o refazimento das diversas etapas do pleito” (eDOC 43, p. 51)”.

O risco, portanto, é que, ao acolher a pretensão deduzida pela inicial, acaba-se precisamente por violar a norma constitucional que exige, de

ADPF 541 / DF

forma expressa, que as eleições para os cargos do executivo ocorram no primeiro domingo de outubro. Trata-se, com efeito, de norma cuja nitidez impede que o magistrado dela se desvie, a infirmar, portanto, as razões pedido de cautelar.

Ante o exposto, indefiro a medida cautelar requerida na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	:DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	:PAULO MACHADO GUIMARAES

OBSERVAÇÃO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Ministro **Edson Fachin**, não poderia deixar de registrar que Vossa Excelência, ao citar o ex-Presidente desta Corte, por duas vezes Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro José Néri da Silveira, Vossa Excelência faz justa homenagem àquele que criou o Cadastro Nacional de Eleitores.

Até 1985 e até a proposição legislativa a que Vossa Excelência fez menção - embora não tenha lido todo o tema, mas vi que está citada, inclusive, destacada, no voto, esta justa homenagem a este grande Ministro José Néri da Silveira, que criou o Cadastro Nacional, antes havia cadastro em cada Tribunal -, o cadastro de eleitor era descentralizado. Houve, ali, o início da informatização que, gestão após gestão, o Tribunal Superior Eleitoral foi aprimorando.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, tenho dúvida a esta altura. O que se faz em jogo? É o cadastramento em si ou é a identificação biométrica? A lei que versou a identificação biométrica apresentou, como sanção, o cancelamento do cadastro? Porque o cadastro existe. Apenas, em determinados municípios, o eleitor não compareceu para a identificação. É algo diverso a identificação biométrica, porque mediante documentos, pode se realizar.

Então, a questão, a meu ver, é muito mais séria do que se possa imaginar, porque a consequência é de gravidade maior, no que se retira do grande corpo de eleitores cerca de 4 milhões só porque, por isso ou por aquilo, não houve notificação prévia; deixaram, no chamamento via edital, de comparecer aos cartórios para espécie, que não exclui outras, de identificação.

Eu, por exemplo, que estava encantado com o voto do ministro Luís Roberto Barroso, tenho seriíssimas dúvidas a respeito, a partir do momento, reafirmo, que sopeso valores contidos na Lei das leis, que é a Constituição Federal.

Esse efeito – indeferimento do registro como eleitor – colhe-se de lei pretérita, de 1985, quando não havia a identificação biométrica. Então cogitava-se do cancelamento do título eleitoral ante a ausência do eleitor para o cadastramento. E esse cadastramento primitivo houve e continua a existir. Reafirmo: o eleitor pode se identificar, pode tornar extreme de dúvida, mediante documento com foto, que é ele o eleitor que está cadastrado na respectiva seção eleitoral.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, me permita Vossa Excelência? Isso já foi feito inúmeras vezes ao longo da história da Justiça Eleitoral. O eleitor, nós já julgamos isso aqui neste Plenário, vai e comparece com um documento oficial de identificação, ele está cadastrado primitivamente, ele vai lá e exerce o seu direito.

ADPF 541 / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Há um caderno na seção?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI- Há um caderno. E esse caderno - eu direi isso quando chegar a minha vez de votar - pode ser reimpresso, pode-se imprimir um caderno suplementar que, como disse o Ministro Marco Aurélio, o cadastro existe. Aquela primeira obrigação ele já cumpriu. Agora, por uma razão burocrática ou de caráter operacional...,

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite? E aquele eleitor que apresente defeito, impressão digital, em termos de identificação biométrica?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Marco Aurélio, eu posso esclarecer só essa pergunta, porque eu também tive essa dúvida? A Resolução TSE diz que ele comparece ao recadastramento, se ele tiver um problema digital de biometria ele é recadastrado normalmente. Agora, aqui, o fato é não comparecer ao recadastramento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não se trata de recadastramento, Ministro. Por isso, perguntei – já agora estou com a lei – se a sanção extrema dela decorre. A lei previu a sanção de cancelamento do cadastro? Cadastro que existe, por isso é cancelado? Previu? Ou essa postura extremada decorre de resoluções – atos, para mim, secundários da Justiça Eleitoral?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Ministro Marco Aurélio, está no texto da lei citada na petição inicial. Eu vou me permitir ler o texto da lei. Diz o art. 3º da Lei 7.444: a revisão do eleitorado - e essa é a legislação citada na petição inicial - a revisão do eleitorado...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Essa é a Lei de 1985. Refiro-me àquela que introduziu no cenário jurídico a biometria, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O que consta da petição inicial em relação a essa circunstância, o eminente Ministro-Relator pode obviamente esclarecer, mas é isso que eu tomei como base

ADPF 541 / DF

em meu voto, o que se pede é que seja declarada a não recepção parcial, sem redução do texto do art. 3º, § 4º, da Lei 7.444/1985.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, Ministro. Aquela lei foi editada ante certa realidade. À época, o cadastramento era diverso. E esse cadastramento foi feito a partir de 1985. Muito bem, a própria lei previu a sanção: o cancelamento. A lei que criou a biometria repetiu essa consequência jurídica, essa sanção de gravidade maior que é o cancelamento do cadastro – cadastro existente?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Essa biometria, Ministro, é feita no momento em que se tem este recadastramento, que se faz a revisão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, Ministra. O cadastramento existe, tanto que se cogita do cancelamento.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E hoje, ao se recadastrar, ele faz isso com a biometria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Foi a situação que aponte. A pessoa com defeito na impressão digital não pode votar?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas ela se recadastrou.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Isso é muito comum. Donas de casa que lidam com detergentes, mecânicos de automóvel que lidam com graxa, grande parte deles não consegue se identificar biometricamente. E há mais, eu vou dizer isto: no *site* do TSE consta que metade dos eleitores ainda não está cadastrada biometricamente.

Então, nós vamos ter o seguinte: metade que não está cadastrada biometricamente vai poder votar; e os demais três milhões e trezentos mil eleitores brasileiros não vão poder votar. Quer dizer, é uma desisonomia absolutamente inaceitável.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A biometria não foi uma providência linear. Tem-se eleitores que serão identificados sob o ângulo da biometria e outros que não serão. Esses outros poderão votar.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - E uma

ADPF 541 / DF

parte deles não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas aqueles que, por isso ou por aquilo, não por descaso, não por resistência à providência, não foram alertados quanto à necessidade de comparecerem ao cartório para a identificação eleitoral, ficam excluídos do certame?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - No interior do Amazonas, imagine Vossa Excelência, no interior do Pará, onde não há televisão, internet, absolutamente nada, de repente se perde o direito de votar porque os tecnocratas do TSE - eu vivi isso - resolveram, talvez em boa hora, recadastrar, aperfeiçoar o cadastro a que Vossa Excelência se refere, que já existe.

Agora, quanto ao que nós temos das informações, a Ministra Rosa Weber, com a lealdade que lhe é característica, ela na verdade reproduziu as informações da tecnoburocracia do TSE, que obviamente não quer fazer, à última hora, o esforço para incluir esses 3,3 milhões de brasileiros que querem votar, ou pelo menos parte deles querem votar.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas eu pressuponho que as informações sejam da Ministra Rosa Weber também.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - E digo mais, eminente Ministro Fachin - agradeço até que se dirija a mim -, Vossa Excelência sabe que, nas últimas eleições presidenciais, a diferença da candidata eleita para aquele que perdeu foi de 3,5 milhões de votos.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Creio que Vossa Excelência sabe que eu sei.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Então, imagine Vossa Excelência: se nós tivermos, em uma eleição apertada como essa, uma diferença dessa natureza, em uma eleição que já vem sendo questionada por determinados setores - e não tenho o pejo de dizer - antidemocráticos, inclusive ante a opinião pública internacional, e tendo em conta os observadores da OEA que estão agora aqui acompanhando as eleições, como é que nós vamos ficar, Senhor Presidente? É muito sério isso, é muito sério!

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Agradecendo a ciência

ADPF 541 / DF

que o eminente Ministro Lewandowski faz do resultado da última eleição; mas Vossas Excelências que presidiram o Tribunal Superior Eleitoral certamente acompanharam o procedimento de cancelamento nas eleições anteriores - 2010, 2012, 2014. Portanto, não estamos falando em nenhuma novidade. E é por isso que eu vejo o convencimento de Vossas Excelências no sentido de, na prática, propor o adiamento das eleições.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, um erro não justifica outro. Leio a norma que introduziu a biometria. É o artigo 5º, § 5º, da Lei nº 12.034/2009 à qual me referi, citada na primeira página da inicial. O que previu a norma primária? Previu simplesmente:

"§ 5º É permitido" – não é obrigatório, portanto – "o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica."

A partir desse preceito, chegou-se ao extremo de, simplesmente, alijar-se, mediante resolução do Tribunal Superior Eleitoral, do certame cerca de 4 milhões de eleitores, porque não compareceram para proceder a essa espécie não de cadastramento, mas de identificação! Para mim, é um passo demasiadamente largo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Aqui estão bem esclarecidas as divergências.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Uma coisa é a biometria, a outra coisa é a revisão eleitoral. Há uma convocação geral para a biometria, mas o fato de alguém não comparecer para a biometria não gera automaticamente o cancelamento do título. Só há cancelamento do título, quando o TRE convoca para uma revisão eleitoral. Com base no art. 92, a revisão eleitoral exige requisitos objetivos. Diz o art. 92 da Lei nº 9.504:

"Art. 92. O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correição das Zonas Eleitorais sempre que:

I - o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;

II - o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele Município;

III - o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE."

Portanto, são duas coisas distintas. Convocação geral para a biometria, para fazer um recadastramento geral por essa técnica mais moderna, essa é uma situação, e a situação em que o TRE, constatando objetivamente que há suspeita de alguma coisa errada - ou eleitores mortos, ou eleitores votando duas vezes -, aí ele determina a revisão. Portanto, não comparecer à biometria não gera cancelamento de título. O que gera cancelamento de título é não comparecer à revisão eleitoral quando o Tribunal Regional Eleitoral, constatando que há alguma irregularidade em tese, determina a revisão eleitoral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o guarda-chuva está furado. Está furado porque não se cogita, na arguição de descumprimento de preceito fundamental, do artigo 92, evocado pelo

ADPF 541 / DF

Relator, da Lei das Eleições. Diante dessas situações concretas, aí, sim, cabe a convocação. Mas a premissa é outra. A premissa é a glosa de eleitores que simplesmente – não houve descompasso quanto a eleições pretéritas –, deixaram de comparecer para a identificação biométrica, muito embora não seja a única visando individualizá-lo.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também gostaria de iniciar elogiando não só a presteza e a profundidade do voto do Ministro Roberto Barroso, como também as sustentações orais que aqui foram realizadas, todas de altíssima excelência, até porque isso timbra a carreira de todos que aqui expuseram.

Senhor Presidente, eu até começaria pelo final. Há um princípio máximo de Direito de que não se pode cumprir uma ordem judicial inexecutável, que é sintetizado na máxima latina *ad impossibilia nemo tenetur*, ou seja, não há possibilidade de se cumprir hoje uma decisão judicial que implique a modificação de tudo quanto se contém na urna eletrônica.

Ministra Cármen Lúcia foi presidente do Tribunal Superior Eleitoral - eu vou falar na ordem da votação -, Vossa Excelência também foi, eu fui presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

O que o Tribunal Superior Eleitoral tem feito? O Tribunal Superior Eleitoral tem caminhado no sentido de manter a higidez e a moralidade do prélio eleitoral. E por quê? Porque o passado condena as eleições brasileiras.

Eu vou apenas - para não repetir aquilo já foi dito com muito mais propriedade pelos eminentes colegas que me antecederam -, eu vou só relembrar algo que me tocou na própria pele. Eu vou ler: Denúncias de fraudes abalaram a contagem dos votos do Estado do Rio de Janeiro. 1994. O Tribunal Superior Eleitoral pediu auxílio ao Exército para fiscalizar apuração da Vigésima Quinta Zona Eleitoral, onde houve fraude em oitenta por cento das urnas no voto manuscrito. O Comando Vermelho ameaçou de morte o Juiz Eleitoral, então, Luiz Fux. Agentes da Polícia Federal acompanham os juízes que sofreram ameaças de morte. O Tribunal Regional Eleitoral está investigando as impugnações que foram

ADPF 541 / DF

efetivadas. O Procurador-Geral Eleitoral do Rio, Alcir Molina, acredita que há ligação entre as fraudes e o crime organizado. 1994.

Ainda em 1994: O Corregedor Eleitoral do Rio de Janeiro, meu prezado amigo, estimado e saudoso amigo Paulo César Salomão, qualificou como gigantescas as fraudes de votos na 24ª e 25ª Zonas Eleitorais. Estão sob suspeita 300 mil votos. Isso acontecia quando a Justiça Eleitoral ainda não procedera aos passos de aprimoramento do processo eleitoral.

Veio então a urna eletrônica, testada e retestada, que aprimorou esse processo eleitoral; e, posteriormente, a biometria. A biometria causa perplexidade em alguém? Não. A biometria não causa perplexidade em quem já vivenciou as fraudes eleitorais. Por que o Tribunal Superior Eleitoral procurou regular a biometria? Leio: primeiro lugar - Vossa Excelência viveu isso e propugnou por isso, e corretamente - por quê? Ausência de “batimentos”, duplicidade de títulos, votações de pessoas falecidas, votos de pessoas que não compareceram às três eleições anteriores.

Ora, evidentemente que a biometria veio cumprir aquilo que a Constituição Federal estabelece; e a Constituição Federal não descumpre preceito fundamental. O que diz a Constituição Federal? Para exercer essa soberania popular, que é um dos princípios fundantes da República Federativa do Brasil, é obrigatório, primeiro, o alistamento, e, depois, o voto. E o alistamento é tão importante, mas ele é tão importante que não interessa só ao eleitor. Diz o § 3º: “*não são elegíveis, na forma da lei, aqueles que não procederem ao alistamento eleitoral*”. Então, veja, como é importante esse alistamento eleitoral ditado pela própria Constituição Federal; e a biometria veio aperfeiçoar os princípios

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

E o **caput** do art. 14 que diz que voto é igual, ou seja, ninguém pode votar mais de uma vez se passando por outra pessoa.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - E, naquele nosso painel, quantas fraudes detectamos de pessoas que votaram dez vezes, pessoas falecidas que votaram! Que mal há nessa biometria? Essa biometria só fez

ADPF 541 / DF

o bem.

Agora, realmente, o que é surpreendente é uma ação dessa ser proposta a dez dias de uma eleição. Isso é surpreendente! Isso é um, digamos assim, com a devida vênia, é um pleito que visa a gerar um ambiente de insegurança, um ambiente de suposta suspeição. Ninguém está alijando pessoas carentes do processo de votação. Aliás, muito ao contrário, numa percepção interdisciplinar, o que se verifica é o seguinte: na última eleição, houve um feriado concedido, sem muita base legal, que a elite paulista não compareceu para votar, a elite paulista.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite um aparte? E é pena que não esteja participando do julgamento a Presidente Rosa Weber. Indago: do todo de eleitores, quantos estão identificados e poderiam ser identificados biometricamente?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Marco Aurélio, nas eleições passadas, todos estavam identificados, todos poderiam ser identificados individualmente; só que todos tinham dez títulos de eleitor.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, biometricamente?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Biometricamente, o Relator, aqui, noticiou que, onde houve convocação obrigatória, foi feita biometria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que quero demonstrar, Presidente, porque se parte do pressuposto, presumindo-se o excepcional, que haverá fraude não se tendo a identificação biométrica?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas presumindo o excepcional? Nós vimos na prática.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, Ministro, pretendo dizer que a biometria não é linear no território nacional; que teremos, de qualquer forma, sem se presumir fraude, a participação de eleitores identificados biometricamente e a participação de eleitores não identificados e que não poderiam ser identificados; e nem por isso assentaremos que esses votos estarão sob suspeita, que a manifestação desses eleitores não identificados, porque não houve tempo para essa

ADPF 541 / DF

identificação biométrica linear no território nacional, que esses votos são votos contaminados.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - São setenta milhões, Ministro Marco Aurélio, aproximadamente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu respeito as opiniões do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Ricardo Lewandowski, mas, como vivenciei isso na pele, entendo que a providência adotada, com base em ordem normativa primária e secundária, é adequada à luz do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, como demonstrou o Ministro Luís Roberto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas, por ser parcial, Ministro, não pode desaguar, ante previsão não em lei em sentido formal e material, mas em resolução, nessa sanção tão drástica, considerado o exercício da cidadania.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também me impressionei, achei esse argumento bastante expressivo, mas verifico que a própria Constituição estabelece que a soberania popular é um dos fundamentos da República e do Estado democrático de Direito. Mais, a mesma Constituição que estabelece essa soberania condiciona o exercício dessa soberania ao alistamento eleitoral e, posteriormente, ao voto.

De sorte que a própria Constituição é a base primária dessa identificação necessária, que se impõe inclusive àqueles que querem concorrer à eleição.

Senhor Presidente, trago aqui uma série de informações relevantes, mas, vamos dizer assim, atendo-me a um aspecto processual. Em primeiro lugar, *fumus boni iuris* não existe, porque há uma ordem normativa constitucional, há uma ordem normativa primária e uma ordem normativa secundária, e tanto essa ordem normativa primária é o fundamento do pedido que ela veio como *causa petendi* na ADPF, portanto é saber se isso é compatível com a Constituição ou não. A Constituição estabelece o alistamento obrigatório.

Por outro lado, Senhor Presidente, na doutrina processual da tutela de urgência, *periculum in mora* esperado não é *periculum in mora*.

ADPF 541 / DF

Periculum in mora é aquilo que surge repentinamente, causando uma insegurança e uma surpresa, daí a necessidade da tutela de urgência. Aqui é *periculum in mora* esperado. Estamos a 10 dias das eleições, há 10 anos se faz isso, e agora que se veio com esse pedido de tutela supostamente cautelar. Isso é uma tutela satisfativa, não é cautelar. O próprio Código, hoje, já esclarece que pode haver tutela de urgência cautelar ou satisfativa; essa é uma tutela satisfativa, não é cautelar. E, aqui, o perigo de dano é inverso, porque eu volto a repetir, *ad impossibilia nemo tenetur*, aquilo que o Ministro Fachin acabou de mencionar em *obiter dictum*. O que se sugere? Cancelar as eleições? Porque é mais ou menos o que Vossa Excelência sugeriu ao rebater as críticas que ora são postas.

Nós temos uma Justiça Eleitoral organizada, as urnas já foram programadas, nós estamos às vésperas da eleição, as outras eleições foram realizadas de acordo com a mesma metodologia. Várias pessoas não estavam cadastradas, não votaram, e, como diz o Ministério Público, isso não influi na competição eleitoral.

De sorte, Senhor Presidente, que acompanho o eminente Relator, negando.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Inclusive na conversão, no julgamento de mérito, tal qual já o fizera o Ministro **Alexandre de Moraes**?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Inclusive na conversão.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, mais uma vez eu agradeço a gentileza de Vossa Excelência de ter me concedido a palavra, mas, como disse, até para otimizar o julgamento, achei por bem aguardar a minha vez de votar e, com as vênias da divergência, estou acompanhando o Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ainda não há divergência!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Da divergência pelo menos de argumentos, Ministro. Não há divergência, claro, nos votos, mas nos debates é evidente.

Não poderia deixar, em primeiro lugar, de cumprimentar os senhores advogados. A petição, os trabalhos apresentados são primorosos. O primeiro argumento encanta, porque é o alargamento do universo de eleitores, e é exatamente o que se pretende. Quanto mais pessoas, cidadãos puderem participar do voto, que é um instrumento muito importante - o Ministro Fachin se referia como um instrumento fundamental na democracia semi-representativa, conforme a nossa, mas, na parte representativa, é eletiva, e esse é o instrumento mais importante -, encanta realmente, à primeira vista. E não só à primeira vista, os argumentos são realmente expostos de maneira extremamente eficiente.

Nos fundamentos apresentados pelo Ministro-Relator - ao qual cumprimento, de uma forma especial, pela ligeireza com que se houve, sabendo que há um acúmulo de atividades, principalmente pela sua condição de também Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, às vésperas das eleições, trazendo um voto tão denso e em curto prazo -, afirmo que, na minha compreensão, não há violação a qualquer um dos princípios que foram apresentados, por exemplo, a violação ao direito de voto.

O voto é dado, no Brasil, como direito e dever, por ser obrigatório,

ADPF 541 / DF

mas é um direito fundamental, um direito político exercido nos termos da lei. Há uma lei em vigor há trinta e três anos, na qual se tem exatamente a possibilidade de cancelamento de título de eleitor a quem não atende ao chamamento para o recadastramento. Se esse recadastramento é feito da forma tradicional, ou, como revisão eleitoral, adotando-se a possibilidade ou a necessidade de se acolher o modelo da biometria, é exatamente - conforme acaba de afirmar o Ministro Luiz Fux - para dar maior segurança, moralidade plena e principalmente transparência, fazendo com que o sistema eleitoral brasileiro venha sendo adotado, acolhido e reconhecido como seguro e assim permanecer, e para que eventuais vícios historicamente apontados não prevaleçam e sejam, cada vez mais, escoimados do sistema.

A segunda alegação, a de que haveria desobediência ao princípio da isonomia. Também não me parece prevalecer pela circunstância de que todos se submetem ao procedimento, quando ocorrido o chamamento. O recadastramento e a revisão eleitoral são necessários, devido às modificações existentes no universo dos eleitores, e sempre com base e nos termos da Lei. Também não me parece desproporcional a adoção da providência adotada quando não se chegar a essa garantia de que tenha havido o comparecimento nos termos do chamamento. Reitero que, aqui - e foi posto pela Ministra Grace, pela Doutora Raquel Dodge -, houve um chamamento reiterado, contundente, pleno, para que todos pudessem atender e exercer o seu direito e dever de comparecimento.

Se a força do voto é exatamente para que se tenha, nessa fundamentalidade constitucional, essa garantia, que ele se faça plenamente nos termos da lei. Chamaria apenas a atenção, Presidente - e farei juntada de voto -, de que a legitimidade racional, no Estado de Direito, como é o nosso, se faz nos termos do Direito, o qual sustenta exatamente o que vem sendo adotado pela Justiça Eleitoral brasileira, instituição respeitada porque atua nos termos da lei, nos limites da lei e no processo de aperfeiçoamento que é paulatino, seguro e permanente. E a biometria veio nesse processo.

O recadastramento e este cancelamento nos casos de não

ADPF 541 / DF

comparecimento não perturbam a ordem jurídica, nem desigualam e nem acolhem qualquer desproporcionalidade que poderia levar a uma inconstitucionalidade que pudesse reconhecer ou sequer à não recepção, que é o pedido formulado na petição.

Como o Ministro Relator enfatizou, aqui se tem claramente um caso de dano inverso. A dez dias da eleição, uma decisão dessa natureza seria realmente praticamente inviabilizar o processo, cuja marca é constitucionalmente estabelecida, vem sendo trabalhado em gestões contínuas, mas desde a gestão do Ministro Gilmar, que deu início ao processo para chegar a essa eleição de 7 de outubro, sob a direção do Ministro Fux, agora da Ministra Rosa, exatamente a dez dias, seria desfazer tudo que foi feito e o foi com base na lei e não em algum tipo de voluntarismo ou de personalismo.

Por isso, pedindo vênias a quem entende em sentido diverso, há aqui um procedimento constitucionalmente afeito ao que posto no Direito brasileiro. Não vislumbro, portanto, a possibilidade de se acolher a não recepção dessa norma e desse procedimento.

Voto no sentido de indeferir a cautelar e também acolho a proposta do Ministro-Relator no sentido de convolar de pronto esse julgamento em definitivo, até para a segurança - é claro que a cautelar dá a segurança suficiente, mas, de toda sorte, para que a Justiça Eleitoral não tenha essa pendência.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, “*a fim de que seja declarada a não recepção parcial do disposto no § 4º do art. 3º da Lei 7.444, de 1985, na parte em que autoriza o cancelamento do título do eleitor que não atender ao chamamento para realização de cadastramento biométrico, com a declaração de inconstitucionalidade (por arrastamento ou não) dos dispositivos das sucessivas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE que determinaram o cancelamento do título dos eleitores que não realizarem o cadastramento biométrico obrigatório (art. 2º, caput, da Resolução TSE nº 22.688/2007; o art. 2º, caput, da Resolução TSE nº 23.061/2009; art. 3º, caput, da Resolução TSE nº 23.335/2011; e art. 3º, caput, da Resolução TSE nº 23.440/2015)*”.

2. O Ministro Relator assim apresentou a questão trazida no processo:

“Narra o requerente que o propósito da biometria é o aperfeiçoamento da identificação do eleitor, bem como a proteção

ADPF 541 / DF

contra fraude eleitoral. Afirma que se trata, atualmente, de medida obrigatória em 2.800 municípios do país, alcançando pouco mais da metade do eleitorado brasileiro. Em razão da exigência, ao menos 3,6 milhões de brasileiros, segundo alegado, tiveram seus títulos cancelados e não poderão votar nas próximas eleições. O requerente acrescenta que a diferença de votos entre os candidatos a presidente da República no segundo turno das últimas eleições para presidente foi de menos de 3,5 milhões de votos. Trata-se, portanto, segundo o requerente, de quantitativo de cancelamentos apto a influenciar no resultado do pleito.

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

4. Observa, ainda, o requerente que os cidadãos mais humildes, desprovidos de recursos e/ou com residência em locais de difícil acesso são aqueles potencialmente menos informados e que encontram maior dificuldade no atendimento de exigências burocráticas. Por essa razão, observa, ainda, que a medida, mesmo que aparentemente neutra e aplicável a todos, produz impacto maior sobre os grupos mais pobres e vulneráveis, gerando verdadeiro efeito censitário sobre o exercício do voto e violando, também por isso, o princípio da igualdade. Registra, por fim, que, não tendo tomado conhecimento da biometria, é possível que um grande quantitativo de eleitores sequer tenha conhecimento do cancelamento dos seus títulos e que a ciência do fato, no momento da votação, gerará ainda tumulto que poderá por em risco a eleição.

5. A despeito da urgência da matéria, considero impróprio qualquer provimento judicial, em um ou outro sentido, sem prévia manifestação do TSE, da Advocacia Geral da União (AGU) e da

ADPF 541 / DF

Procuradoria Geral da República (PGE).

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

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

Este o requerimento cautelar:

“a concessão de medida cautelar para que, até o julgamento definitivo desta ação, esta eg. Corte:

(i) suspenda qualquer interpretação ou aplicação do art. 3º, § 4º da Lei 7.444/1985 que importe na autorização do cancelamento do título de eleitores que não efetuaram o cadastramento biométrico obrigatório;

(ii) suspenda também, “por arrastamento” ou não, o art. 2º, caput, da Resolução TSE nº 22.688/2007; o art. 2º, caput, da Resolução TSE nº 23.061/2009; o art. 3º, caput, da Resolução TSE nº 23.335/2011; e, especialmente, o art. 3º, caput, da Resolução TSE nº 23.440/2015, os quais preveem o cancelamento do registro do eleitor que não realizou o cadastramento biométrico previsto em tais

ADPF 541 / DF

preceitos;

(iii) determine ao Tribunal Superior Eleitoral que adote as providências necessárias para viabilizar a participação nas eleições de 2018 de todos aqueles que tiveram seus registros eleitorais cancelados em razão da não realização do cadastro biométrico obrigatório”.

3. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento das cautelares e asseverou perigo da demora inverso, pois o cancelamento poderia conduzir ao risco de fraude eleitoral *“diante das dificuldades administrativas de efetivar eventual medida concessiva”*.

4. O Tribunal Superior Eleitoral prestou informações sobre cancelamentos de títulos no decorrer dos anos, delineando o panorama histórico dos processos de revisão do eleitorado desde a Lei n. 4.961 de 1966.

5. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se *“pelo indeferimento do requerimento cautelar formulado pelo PSB, na medida em que seu acolhimento implicaria, sim, descumprir preceito fundamental previsto na Constituição no sentido de que para o sufrágio universal tanto o voto quanto o alistamento eleitoral são obrigatórios”*.

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

6. A norma impugnada, em vigor há trinta e três anos, publicada em 20.12.1985, adveio das incontornáveis inovações tecnológicas que conduziram ao processamento eletrônico dos dados do alistamento eleitoral, pelo que prevista a medida saneadora de permanente revisão do eleitorado nos seguintes termos:

ADPF 541 / DF

“Art. 2º Ao adotar o sistema de que trata o artigo anterior, a Justiça Eleitoral procederá, em cada Zona, à revisão dos eleitores inscritos, bem como à conferência e à atualização dos respectivos registros, que constituirão, a seguir, cadastros mantidos em computador.

Art. 3º A revisão do eleitorado prevista no art. 2º desta Lei far-se-á, de conformidade com instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante a apresentação do título eleitoral pelos eleitores inscritos na Zona e preenchimento do formulário adotado para o alistamento de que trata o art. 1º. (...)

§ 4º Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”.

7. O Tribunal Superior Eleitoral esclareceu que o cancelamento dos títulos deve-se não à implementação da biometria, mas ao processo de revisão eleitoral, levado a efeito em ano não eleitoral:

“a biometria não priva o eleitor do voto. Trata-se, simplesmente, de instrumento configurado a ‘garantir que o eleitor seja único no cadastro eleitoral e que, ao se apresentar para o exercício do voto, seja o mesmo que se habilitou no alistamento eleitoral’. É o desatendimento às normas de revisão eleitoral, a rigor, que pode gerar o cancelamento do título. O procedimento de revisão é realizado ao longo de todo o ano não eleitoral como medida costumeira e reiterada de depuração de registros. A biometria é um dos instrumentos dessa depuração, na mesma medida em que, por exemplo, estão os Oficiais de Registro Civil obrigados, inclusive para efeitos penais, a relatar ao juiz eleitoral da zona em que oficia, até o dia quinze de cada mês, os óbitos ocorridos no mês anterior.

Nesse sentido, antecipo que a mera ausência de comparecimento à revisão não gera, automaticamente, exclusão do eleitor. Por isso, há certa discrepância no modo com que alguns dados estatísticos têm sido usados para, em tese, atribuir alcance mais amplo às consequências do uso da biometria para identificação do eleitorado. Refiro-me, em especial, ao argumento de que o número de cancelamentos derivados

ADPF 541 / DF

da adoção da biometria atingiria, neste ano, o total aproximados de 5.600.000 (cinco milhões e seiscentos mil) eleitores. Esse número, de fato divulgado pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, refere-se, porém, a ausências de eleitor no procedimento de revisão, circunstância que não decorre necessariamente o cancelamento do título. (...)

No que concerne, particularmente, à revisão de eleitorado, trata-se de procedimento realizado ao longo de todo ano não eleitoral, em obediência a norma de caráter geral fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e a normas específicas editadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (que se relacionam com os arts. 71, § 4º, do Código Eleitoral e 92 da Lei n. 9.504/97), observado o requisito de prévia e ampla divulgação destinada a orientar o eleitor quanto aos locais e horários em que deverá comparecer, a documentação a ser apresentada, a duração dos trabalhos (nunca inferior a 30 dias), e às consequências do não atendimento à convocação” (informações do TSE, fls. 4-5).

8. A Revisão do Eleitorado – RvE é medida reiterada conduzida pela Justiça Eleitoral, originariamente prevista na Lei n. 4.961, de 4.5.1966, para garantir a efetividade da legislação, a unicidade do voto e a integridade dos dados do Cadastro Eleitoral, processada formalmente em autos numerados, os quais, entre os anos de 1995 e 2016, somaram mais de seiscentos feitos, em trabalho permanente, preventivo e corretivo do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais.

9. Em 2007, com a Resolução/TSE n. 22.688, observados os requisitos legais do art. 92 da Lei n. 9.504/1997, pela qual estabelecidos critérios específicos para a revisão de ofício do eleitorado em localidades determinadas pela Justiça Eleitoral, passou a ser prevista, em trabalho conjunto, a coleta de impressões digitais do eleitor: *“a Justiça Eleitoral, no momento da atualização dos dados de que cuida esta resolução, colherá fotografia do eleitor e, por meio de leitor óptico, suas impressões digitais”* (informações do TSE, fl. 10).

São critérios legais para a incidência das revisões, levadas a efeito a partir da inovação biométrica:

ADPF 541 / DF

“Art. 92. O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correção das Zonas Eleitorais sempre que:

I - o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;

II - o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele Município;

III - o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

10. Em 2015, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução n. 23.440, dispondo *“sobre os procedimentos para a realização da atualização ordinária do cadastro eleitoral, com a implementação de nova sistemática de identificação do eleitor, mediante incorporação de dados biométricos e por meio de revisões de eleitorado de ofício, em municípios previamente selecionados pelos tribunais regionais eleitorais”* (informações do TSE, fl. 13).

Os dados constantes do cadastro eleitoral são utilizados para a identificação com inclusão de impressões digitais dos dez dedos, ressalvada impossibilidade física, fotografia e assinatura digitalizada do eleitor, efetuada por serviço ordinário de alistamento eleitoral e de revisões de eleitorado (art. 1º da Resolução/TSE n. 23.440/2015), possibilitando-se a identificação biométrica de 24.407.407 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e sete mil, quatrocentos e sete) eleitores no País.

11. Os municípios alcançados pelas revisões de eleitorado são identificados com base no art. 92 da Lei n. 9.504/1997, por indicação dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 9º da Resolução/TSE n. 23.440/2015):

“Art. 9º As revisões de eleitorado de ofício determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral serão executadas em municípios previamente indicados pelos tribunais regionais eleitorais, que tenham preenchido, isolada ou cumulativamente, os requisitos do art. 92 da

ADPF 541 / DF

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os prazos estabelecidos em normas específicas, a disponibilidade orçamentária e, no que forem aplicáveis, as demais disposições da Res.-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003.

§ 1º Para efeito da identificação dos municípios sujeitos à revisão de eleitorado de ofício, no cálculo da variação do percentual de transferências serão considerados os períodos de tempo entre a data de fechamento do cadastro no ano de realização de eleições e as datas correspondentes nos anos anteriores (Res.-TSE nºs 20.769, de 20 de fevereiro de 2001; 21.490, de 4 de setembro de 2003; 22.586, de 6 de setembro de 2007; e 23.062, de 26 de maio de 2009).

§ 2º A apuração concreta em cada unidade da Federação, mediante prévia correição quando for o caso, de situações excepcionais que venham a ensejar determinação de revisões de eleitorado pelos tribunais regionais eleitorais, com fundamento em sua competência originária, poderá ensejar a execução dos procedimentos pertinentes, a depender da existência de dotação orçamentária, já destacados os recursos para as revisões de ofício.

§ 3º Nos municípios sob jurisdição de mais de uma zona eleitoral, fica vedada a realização de revisões de eleitorado, na forma desta resolução, que abranjam apenas parcialmente o território do município”.

Descabe cogitar-se de discriminação injustificada de eleitores ou quebra da isonomia formal ou material no processamento geral de revisão do eleitorado, a ser finalizada até o mês de março antes das eleições, exatamente para que aqueles cujos títulos sejam cancelados, “em cujo rol figuram, especialmente, aqueles que fixaram residência em outros Municípios, Estados ou mesmo no exterior e não transferiram seu domicílio eleitoral” (Informações do TSE, fl. 17), possam providenciar a regularização eleitoral até o início do período de suspensão do alistamento, nos cento e cinquenta dias anteriores ao pleito (Lei n. 9.504/1997, art. 91).

12. A Procuradoria-Geral da República assim se manifestou:

ADPF 541 / DF

“O sufrágio universal compreende dois pilares: o alistamento eleitoral e o voto.

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

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

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

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

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

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

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

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

13. O cancelamento do título não decorre da falta ou da inoperância pontual do sistema biométrico, hipótese em que assegurada a votação

ADPF 541 / DF

com base no título de eleitor, mas por ausência de comparecimento em processo geral e prévio de revisão do eleitorado, descumpridas, portanto, as exigências afetas ao alistamento eleitoral obrigatório, na forma da lei.

14. No caso, requer-se cautelar como medida para evitar risco quanto à eficácia do julgado. Entretanto, não se comprova, na espécie, necessário risco de demora a justificar o deferimento da medida cautelar.

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de ser inviável o deferimento de medida cautelar em ação de controle abstrato de constitucionalidade quando patente que o provimento jurisdicional teria potencial para causar dano maior do que o advindo do ato normativo questionado.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.435, Relatora a Ministra Ellen Gracie, este Supremo Tribunal indeferiu medida cautelar com fundamento no perigo da demora inverso:

“A lei estadual impugnada obriga as farmácias e drogarias a conceder descontos, na compra de medicamentos, a uma parcela da população que, por força do disposto no art. 230 da Constituição Federal, merece tratamento especial por parte da família, do Estado e da sociedade – as pessoas idosas.

Caso deferida a liminar mas vindo a final a ser julgada improcedente a ação, as pessoas idosas ficariam, nesse interregno, despidas da facilidade legal que lhes garante, sem dúvida, acesso a medicamentos vitais para o seu bem-estar e sua dignidade, garantindo, assim, seu direito à vida (art. 230, caput, da Carta Política).

Quanto aos empresários, caso indeferida a liminar mas no mérito julgada procedente a ação, terão condições de se ressarcir pelas regras de mercado, dos prejuízos que porventura julgarem haver sofrido, levando-se em conta, também, a informação prestada pela Assembleia Legislativa (fls. 81/100) de que o público alvo da lei questionada corresponde a apenas 9% da população do Estado do Rio

ADPF 541 / DF

de Janeiro.

A irreparabilidade dos danos decorrentes da suspensão ou não dos efeitos da lei, parece evidente, se dá, de forma irremediável, em prejuízo dos idosos, da sua saúde e da sua própria vida, valores mais caros à República Federativa do Brasil (art. 1º, III e IV e art. 3º, I e IV da CF) do que eventual prejuízo parcial de determinado ramo comercial, insuscetível de inviabilizar a continuidade empresarial e passível de reparação posterior por mecanismos de mercado. A hipótese é, portanto, de periculum in mora inverso. Sendo este um dos requisitos necessários para a concessão da medida liminar, sua ausência no caso leva-me a indeferir a cautela pretendida, a exemplo do que fez este Plenário nos precedentes apontados” (DJ 31.10.2003).

Confira-se também trecho do voto proferido pelo Ministro Nelson Jobim, Relator, condutor do julgamento no qual indeferida a medida cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.163, ajuizada contra lei estadual pela qual assegurada meia entrada aos jovens de até 21 (vinte e um) anos:

“A circunstância se reveste de uma bilateralidade.

De um lado, o alegado prejuízo financeiro das empresas do ramo de diversão; de outro, a proteção a um bem jurídico subjetivo, imensurável - a cultura.

Se concedida a liminar, for indeferido no mérito, os menores de 21 anos poderão deixar de participar de eventos, no período, cujo prejuízo se mostra irreparável.

Por outro lado, denegada a liminar e, no mérito, declarada a inconstitucionalidade da norma, os empresários do setor saberão como se ressarcir dos prejuízos que porventura julguem haver sofrido. (...)

A circunstância de grave dano parece-me de maior prejuízo aos menores de 21 anos que venham a ficar a descoberto do pagamento de meia-entrada” (Plenário, DJ 12.12.2003).

Assim também o seguinte precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADPF 541 / DF

LEGITIMIDADE ATIVA DE UM DOS AUTORES': ADEQUAÇÃO DA CAUSA A SUA FINALIDADE ESTATUTARIA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. TESE NOVA QUE DEVE SER SUBMETIDA A INSTRUÇÃO E AO CONTRADITÓRIO, TANTO MAIS QUANDO A OUTRA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE DETÉM, EM PRINCÍPIO, O REQUISITO PARA INTERPOR A AÇÃO (CF, ART. 103, INC. IX). 'MEDIDA CAUTELAR'. ISENÇÃO - CONCEDIDA PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE ESTADUAL - DE TARIFA NOS TRANSPORTES COLETIVOS, URBANOS E FLUVIAIS, A USUÁRIOS DEFICIENTES, IDOSOS, POLICIAIS EM SERVIÇO E ESTUDANTES DA REDE OFICIAL DURANTE O PERÍODO LETIVO. ÂMBITO DE VALIDADE DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS EM FACE DA AUTONOMIA QUE OS MUNICÍPIOS RECOLHEM DA PRÓPRIA LEI FUNDAMENTAL DA UNIÃO. QUESTÃO JURÍDICA RELEVANTE. IRREPARABILIDADE DOS PREJUÍZOS, PORÉM, 'DOS USUÁRIOS' E NÃO DOS ARGUMENTOS, A IMPEDIR A CONCESSÃO DA LIMINAR CAUTELAR INDEFERIDA" (ADI n. 107-MC, Relator o Ministro Célio Borja, Tribunal Pleno, DJ 17.11.1989).

15. Nas informações prestadas, a Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministra Rosa Weber, descreveu detalhadamente as providências que a Justiça Eleitoral teria de adotar, em exíguo prazo e com altos custos, se deferida a medida cautelar requerida.

A Presidente do Tribunal Superior Eleitoral ressaltou que o número de seções eleitorais com cancelamento de inscrições eleitorais por ausência ao processo revisional equivale a 138.477 (cento e trinta e oito mil, quatrocentos e setenta e sete), anotando:

"Imediatamente, seria necessária a interrupção das cerimônias de preparação das urnas eletrônicas nos Tribunais Regionais (cargas centralizadas), polos e cartórios eleitorais (cargas descentralizadas)

ADPF 541 / DF

que estão em curso, a publicação de editais aos partidos, coligações, Ministério Público e OAB para comunicar a interrupção e nova data para reinício dos trabalhos, e o cancelamento e documentação das etapas de preparação das urnas eventualmente já concluídas. (...)

Interromper os trabalhos de preparação das urnas em qualquer urna das etapas descritas exigirá cuidado especial no tocante ao cancelamento dos Relatórios Ambiente de Votação – Candidatos e Seções nos TREs e Cartórios Eleitorais, assim como as devidas anotações em ata dos eventos de geração de mídias, carga e lacração em curso.

Portanto, em caso de reversão dos cancelamentos, as urnas eletrônicas que já tenha sido distribuídas aos seus locais de armazenamento deverão ser recolhidas. Depois da preparação das urnas, os TREs estabelecem uma logística para a guarda, distribuição, armazenamento e montagem definitiva das urnas nos locais de votação que é extremamente variada ao longo do território brasileiro, envolvendo um planejamento integrado de transporte, policiamento e galpões de armazenamento que conta, muitas vezes, com recursos contratados de terceiros ou ainda com o apoio logístico da Força Federal.

A distribuição das urnas poderá demandar até duas semanas, como nos Estados da Região Norte e urnas instaladas no exterior. Assim, em caso de recolhimento de urnas que eventualmente já tenham sido preparadas e distribuídas, deverá ser estabelecida uma logística para: (i) transporte das urnas de volta ao local da nova carga; (ii) ambiente adequado para armazenamento das urnas quando do seu retorno; (iii) policiamento, com eventual remanejamento do contingente destacado para segurança; e (iv) nova escala de servidores e reorganização dos trabalhos.

Tais demandas envolvem altos custos e eventuais licitações ou aditamentos de contratos já firmados”.

Após o recolhimento das urnas, realçou-se, ainda, a necessidade de reconfigurações em sistemas das urnas eletrônicas e nos sistemas de preparação instalados no Tribunal Superior Eleitoral, nos Tribunais Regionais Eleitorais e nos cartórios.

ADPF 541 / DF

Apenas então seria possível reverter o cancelamento das inscrições, procedimento a ser realizado em cinco dias, segundo informado pela Seção de Cadastro do Eleitor da Coordenadoria de Sistemas Eleitorais da Secretaria de Tecnologia da Informação – CSELE/STI, considerado o número de inscrições a serem potencialmente revistas: 3.368.447 (três milhões, trezentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e sete).

Seria necessária, então, nova preparação das urnas. Com base em estimativa da Seção de Cadastro do Eleitor – SECAD, a Presidente do Tribunal Superior Eleitoral informou que *“seriam necessários dez dias para gerar e transferir novamente os pacotes de eleitor e arquivos de folhas de votação para vinte e três Unidades da Federação originariamente afetadas pelos cancelamentos”*.

Na sequência, seria necessária nova publicação de editais de convocação para geração de mídias e preparação das urnas.

Após esses procedimentos, relata-se que as urnas *“deverão ser imediatamente redistribuídas para seus locais de votação. Será necessário estabelecer, para cada TRE, uma logística para o transporte das urnas para os Cartórios Eleitorais ou respectivas localidades, levando-se em conta: (i) o tempo demandado para o transporte; (ii) policiamento, com eventual remanejamento do contingente destacado para segurança; (iii) escala de servidores; (iv) reorganização dos trabalhos.*

Essa demanda envolve custos e eventuais licitações ou aditamentos de contratos já firmados. Deverá ser considerada a possibilidade de requisição das Forças Federais para suporte logístico, dada a urgência que essa operação requer”.

Na sequência, deveria ocorrer nova impressão dos cadernos de votação, providência que, se não realizada, *“trará novas e consideráveis dificuldades para a efetivação do pleno exercício do direito ao voto no dia da eleição, pois, uma vez mantido o caderno de votação anteriormente impresso, este não terá o mesmo sequencial do eleitor na urna eletrônica, o que ensejará*

ADPF 541 / DF

confusão e dificuldade de localização para aposição de assinatura, no ato da votação”.

16. Considerando-se esse complexo e dispendioso procedimento e que as eleições serão realizadas em 7 de outubro, evidencia-se a presença de perigo de dano inverso, pois o deferimento da medida cautelar tem potencial para causar prejuízos irreparáveis à higidez do processo eleitoral.

17. Pelo exposto, evidenciado o risco de dano inverso e ausente a plausibilidade jurídica do requerimento, **voto pelo indeferimento da cautelar.**

18. Cumpridas as formalidades na instrução do presente feito, **acompanho o Ministro Relator também quanto à proposta de convolar este julgamento cautelar em definitivo no sentido da improcedência dos pedidos, até para assegurar a lisura do pleito, excluindo-se qualquer dúvida ou pendência, no ponto, a ser imputada à Justiça Eleitoral.**

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, eu não vou me estender. Eu aduzi que não havia essa diferença "ricos e pobres" porque, no Estado de São Paulo, na última eleição, houve uma abstenção da elite porque foi decretado um ponto facultativo depois de um feriado e ninguém foi votar. Um número expressivo não votou em São Paulo, o que demonstra que a classe mais elitizada é mais acomodada, inclusive, do que as pessoas mais carentes, elas procuram votar.

Quando eu falei isso, eu fui interrompido, mas não tem problema. Apenas gostaria de esclarecer, na qualidade de ex-Presidente do TSE, que não é quem não faz a biometria que tem o título cancelado, não é bem assim. O que ocorre é que, quando há uma necessidade de revisão eleitoral via biometria e a pessoa não comparece, aí realmente o título é cancelado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Quando vai para a revisão, eles aproveitam e fazem a biometria, mas são coisas diferentes.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**: O Ministro Roberto Barroso, no despacho proferido em 20/9/2018, assim resumiu a questão:

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

2. Narra o requerente que o propósito da biometria é o aperfeiçoamento da identificação do eleitor, bem como a proteção contra fraude eleitoral. Afirma que se trata, atualmente, de medida obrigatória em 2.800 municípios do país, alcançando pouco mais da metade do eleitorado brasileiro. Em razão da exigência, ao menos 3,6 milhões de brasileiros, segundo alegado, tiveram seus títulos cancelados e não poderão votar nas próximas eleições. O requerente acrescenta que a diferença de votos entre os candidatos a presidente da República no segundo turno das últimas eleições para presidente foi de menos de 3,5 milhões de votos. Trata-se, portanto, segundo o requerente, de quantitativo de cancelamentos apto a influenciar no resultado do pleito.

3. Nessa linha, defende que o cancelamento viola os direitos políticos de tais cidadãos, bem como o princípio da proporcionalidade: (i) por se tratar de medida desnecessária, uma vez que a mera notificação dos eleitores poderia ter

ADPF 541 / DF

possibilitado a sua regularização; bem como (ii) por se tratar de medida desproporcional em sentido estrito, uma vez que o benefício perseguido, redução das fraudes, não supera o ônus gerado pela medida: possibilidade real de interferir sobre o resultado do pleito eleitoral e colocação do resultado das eleições e da sua legitimidade sob suspeita. Ademais, o risco de fraudes decorrentes de problemas de identificação, na visão do requerente, seria diminuto dado o uso de documento de identificação com foto.

4. Observa, ainda, o requerente que os cidadãos mais humildes, desprovidos de recursos e/ou com residência em locais de difícil acesso são aqueles potencialmente menos informados e que encontram maior dificuldade no atendimento de exigências burocráticas. Por essa razão, observa, ainda, que a medida, mesmo que aparentemente neutra e aplicável a todos, produz impacto maior sobre os grupos mais pobres e vulneráveis, gerando verdadeiro efeito censitário sobre o exercício do voto e violando, também por isso, o princípio da igualdade. Registra, por fim, que, não tendo tomado conhecimento da biometria, é possível que um grande quantitativo de eleitores sequer tenha conhecimento do cancelamento dos seus títulos e que a ciência do fato, no momento da votação, gerará ainda tumulto que poderá por em risco a eleição”.

O Relator determinou, ainda, as seguintes providências:

“(i) oitiva do Tribunal Superior Eleitoral, para que preste todos os esclarecimentos que entender relevantes, dentre os quais: (i.a) número de títulos cancelados no total; (i.b) localidades, por Estado, em que tais cancelamentos ocorreram; (i.c) quantitativo de títulos cancelados nas eleições passadas, em razão das normas atacadas; (i.d) o critério utilizado para determinar as localidades que seriam objeto de cadastramento biométrico; (i.e) eventuais impactos decorrentes da sustação do cancelamento dos títulos sobre a segurança das eleições; (i.f)

ADPF 541 / DF

toda e qualquer informação que julgue pertinente ou relevante para a apreciação da matéria; e (ii) oitiva da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União para, dentro do referido prazo, emitirem manifestação, ainda que em caráter preliminar, sobre a questão posta”.

O autor da ação, em 25/9/2018, apontou que

“qualquer atuação, no caso concreto, para harmonizar toda a principiologia constitucional que envolve a questão ventilada neste processo, chegaria a apenas um resultado justo: não sendo legítima a exclusão de mais de 3 milhões de eleitores por razões meramente burocráticas – o que implica violação aos princípios democrático, da igualdade, da proporcionalidade e do devido processo legal –, e não se mostrando viável sob o ponto de vista prático operacionalizar a participação desses eleitores no 1º turno das eleições, impõe-se reduzir o grau de violação aos preceitos fundamentais permitindo, no mínimo, a participação desses eleitores no 2º turno do pleito eleitoral”.

Em seguida, formulou pedido para que este Tribunal determine ao TSE “que adote as providências necessárias para viabilizar a participação no 2º turno das eleições de 2018 de todos aqueles que tiveram seus registros eleitorais cancelados em razão da não realização do cadastro biométrico obrigatório”.

Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que a questão trazida a esta Corte é de extrema relevância, uma vez que o cancelamento de milhões de títulos eleitorais, tal como noticiado na inicial, pode restringir drasticamente princípio da soberania popular, previsto no art. 14, *caput*, da Constituição, pilar sobre o qual repousam as instituições democráticas.

Ora, não há qualquer dúvida sobre a importância de proceder-se à revisão periódica do cadastro eleitoral, que, conforme apontado, objetiva

ADPF 541 / DF

a atualização e depuração do registro dos cidadãos aptos a votar. Sabe-se, ademais, que o recadastramento biométrico é, reconhecidamente, um aprimoramento do nosso sistema eleitoral, permitindo diminuir a intervenção humana - sempre falha - no processo de identificação do eleitor, reduzindo-se, assim, a ocorrência de eventuais fraudes.

Não obstante, impressionam deveras os números trazidos pela Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, Ministra Rosa Weber, nas informações prestadas, os quais dão conta de que, no período 2016-2018, 3.338.447 eleitores tiveram seus títulos cancelados, em virtude da revisão do eleitorado por meio do recadastramento biométrico. A grande maioria desses eleitores enquadram-se na categoria de hipossuficientes econômicos e residem nos mais longínquos rincões do país.

É, a toda a evidência, um número muito significativo, que pode influir, de forma decisiva, no resultado das eleições. A título de exemplo, verifico que nas últimas eleições presidenciais a diferença entre a candidata vencedora e o segundo colocado ficou em aproximadamente 3,5 milhões de votos.

Observo, ainda, que, no período compreendido entre as eleições 2012-2014, 1.190.141 eleitores tiveram suas inscrições canceladas, enquanto no período entre as eleições 2014-2016, 1.618.488 eleitores ingressaram nessa mesma situação. Em face disso, não há como deixar de constatar que o crescimento do número de eleitores com títulos cancelados no período 2016-2018 elevou-se de forma desproporcional com relação aos períodos anteriores.

O número de eleitores excluídos das eleições equivale ao da integralidade de cidadãos votantes de diversos países europeus. É como se, nessas nações, as autoridades públicas, decidissem cassar os direitos políticos de toda a sua população apta a exercer o direito ao sufrágio!

ADPF 541 / DF

Impressiona, deveras, à luz desses dados, que o Tribunal Superior Eleitoral, fundado em razões de conveniência meramente funcional, tenha suprimido a capacidade eleitoral ativa de um número tão expressivo de cidadãos, sem ao menos notificá-los previamente, de modo a garantir a ampla defesa que a Constituição Federal a todos assegura, mesmo porque trata-se de eleitores que, no passado, presumivelmente, já haviam efetivado o seu regular alistamento.

Ademais, cumpre registrar um dado relevante: o sítio eletrônico do TSE registra que, dos “147.302.957 eleitores aptos a votar, 73.688.211 serão identificados por meio de digitais, ou seja, 50,3% do eleitorado”. Esse dado revela que se estabelecerá uma situação, no mínimo, paradoxal, para não dizer claramente desigual entre os quase 3.300.000 de eleitores que tiveram seu título cassado pelo TSE, por não estarem inscritos no cadastro biométrico, e aqueles 70 e poucos milhões que, embora ainda não cadastrados, poderão votar identificando-se pelo método tradicional.

A Presidente do TSE, Ministra Rosa Weber, arrola questões de ordem prática como óbices à concessão da liminar, *verbis*:

“Bem exemplificam o comprometimento do calendário eleitoral os seguintes dados empíricos.

Já superado o prazo limite para que a carga das urnas, a fim de assegurar a distribuição tempestiva dos equipamentos. Consoante informado pela CSELE/STI, o prazo máximo para o início das cargas e lacrações das urnas do Distrito Federal foi o dia 18 de setembro, e para os Estados do Pará e Amazonas, o dia 19 de setembro.

Tal limite temporal se impõe porque, tão logo terminadas as cargas e respectivas lacrações, as urnas devem ser imediatamente redistribuídas para seus locais de votação. Necessário, ainda, estabelecer, para cada TRE, uma logística para o transporte das urnas para os Cartórios Eleitorais ou respectivas localidades, levando-se em conta: (i) o tempo

ADPF 541 / DF

demandado para o transporte; (ii) policiamento, com eventual remanejamento do contingente destacado para segurança; (iii) escala de servidores; e (iv) reorganização dos trabalhos.

Essa demanda envolve custos e eventuais licitações ou aditamentos de contratos já firmados. Deverá ser considerada a possibilidade de requisição das Forças Federais para suporte logístico, dada a urgência que essa operação requer.

Agrava sobremaneira tal cenário o fato de que o TSE conta com reserva técnica nacional de lacres para as urnas de 30.165 unidades [...], enquanto o total de urnas a serem utilizadas nas eleições de 2018 é de aproximadamente 500.000. Acresço, no ponto, a inviabilidade, em função dos prazos necessários, da fabricação de mais lacres, pois confeccionados com matéria-prima de segurança (importada), posteriormente personalizada pela Casa da Moeda do Brasil, nos exatos moldes da Resolução TSE nº 23.552/2017.

À luz das informações prestadas pelas áreas técnicas deste Tribunal Superior, eventual suspensão das normas autorizadoras do cancelamento dos títulos eleitorais implicará o comprometimento do calendário eleitoral, a par dos elevados custos exigidos para o refazimento das diversas etapas do pleito” (págs. 50-51 do documento eletrônico 43).

Considerando, no entanto, que se mostra evidente a plausibilidade jurídica do pedido formulado na inicial, eis que, em tese, restará malferido um dos mais importantes direitos fundamentais dos cidadãos, quiçá o principal deles, qual seja, o direito de participar, por meio do voto, da vida pública, e tendo em conta, ainda, que se afigura claramente presente o *periculum in mora*, diante da proximidade das eleições gerais, entendo caracterizados os pressupostos para a concessão da medida cautelar.

Assim, pelo meu voto, concedo a liminar para que os eleitores que tiveram seus títulos cassados, caso compareçam às respectivas zonas eleitorais, no dia do primeiro turno das eleições, devidamente munidos

ADPF 541 / DF

de um documento oficial de identificação, possam votar manualmente, depositando-se os seus votos em urnas de lona, depois de terem os nomes registrados em cadernos de votação suplementares, especialmente impressos pela Justiça Eleitoral para a ocasião.

Óbices de natureza operacional ou financeira - de resto mínimos diante da importância do direito ao sufrágio no Estado Democrático de Direito - não podem levados em conta por esta Suprema Corte, guardiã última dos direitos fundamentais.

Como costuma dizer o Ministro Marco Aurélio, “paga-se um preço módico para viver-se numa Democracia”.

Caso assim não se entenda, constato que, em relação ao segundo turno das eleições, já que as urnas serão, como de praxe, recolhidas para carga do *software* correspondente aos dados dos candidatos remanescentes, a concessão da liminar, de acordo com os prazos apresentados pela própria Corte Eleitoral, apresenta-se plenamente factível.

Convolado o pedido de cautelar em decisão de mérito, julgo integralmente procedente a presente ADPF.

É como voto.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

APARTE

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ministro Lewandowski, se me permite, num caso de biometria, um caso conhecido aqui do Goiás, identificou-se que um sujeito tinha 52 títulos eleitorais.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu vou dar uma solução para isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Um só indivíduo tinha 52 títulos eleitorais. Com a biometria, isso se elidiu.

Mas, veja, portanto, podemos estar diante daquilo que falou o Ministro Fux, de um exército, um grande conglomerado de títulos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, Vossa Excelência me permite?

O problema para mim não está aí. É que o sistema de identificação biométrico não foi adotado em todo o território nacional. Sobejam 59 milhões de eleitores, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, que não tiveram a oportunidade, porque não se conta com a identificação biométrica nessa largueza, de identificarem. Colocamos também, em xeque, os votos desses eleitores?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Um desses 50 milhões pode estar votando, talvez, várias vezes.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E isso tem acontecido.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Para isso que foi criada a biometria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, Presidente, mas quanto à sanção, o que me impressiona é o princípio da legalidade. Enquanto o particular pode fazer tudo o que não esteja proibido em lei, o administrador só pode fazer o que está autorizado na lei. Se formos ao Código Eleitoral e verificarmos a competência do Tribunal Superior Eleitoral, prevê o inciso IX do artigo 23:

ADPF 541 / DF

"Art. 23 – Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

IX – expedir as instruções que julgar convenientes" - mas submetido ao princípio da legalidade - "à execução deste Código;"

[...]

O Tribunal Superior Eleitoral não é Congresso Nacional!

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu entendo que existem condições para que esses eleitores, desde que devidamente identificados, possam votar, depositando o seu voto numa urna de lona, manualmente. E aí se afasta o perigo desses eleitores fantasmas, como já se fez em últimas eleições. Inclusive, Senhor Presidente, há muitas circunstâncias em que aqueles aparelhos que fazem a identificação biométrica não funcionam. Isso é comum no Nordeste, há uma queda de energia ou, simplesmente, as baterias se esgotam. Como é que faz? O eleitor chegar lá, colhe-se o voto manualmente. É assim que funciona. E assim, penso, daríamos uma solução razoável, adequada e homenageando a Constituição da República no que tange a esse direito fundamental da cidadania que é o direito ao sufrágio.

É como voto, Senhor Presidente.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, em primeiro lugar, observo princípio básico da Constituição Federal, que é o da legalidade estrita. Cumpre ao Legislativo legislar. Não cumpre ao Tribunal Superior Eleitoral fazê-lo. E o Legislativo fez ao prever a possibilidade de se ter esse método avançado de identificação do eleitor, que é a biometria? Não previu o legislador – não se trata de alistamento, não se trata de cadastramento – sanção, muito menos com essa grandeza – simplesmente afastar predicado da cidadania, que é o do sufrágio universal, tal como previsto no artigo 14 da Constituição Federal.

Indaga-se: sem se cogitar de alistamento, porque o alistamento existe, sem se cogitar de cadastramento, porque o cadastramento existe, apenas pelo fato de parte dos eleitores – e parte substancial não teve acesso – não ter comparecido, é possível dizer-se que estão impossibilitados de exercer o sufrágio? De exercer esse direito inerente à cidadania, que é o direito de escolher os representantes que praticarão atos que interferirão nas respectivas vidas? A meu ver, não, Presidente. Repito: o sistema moderno de identificação biométrico não é linear no território nacional.

Apontou o ministro Ricardo Lewandowski, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – e não posso falar que tenho experiência na área do Eleitoral, embora esteja passando por lá pela quarta vez –, que mais da metade, ou metade pelo menos, dos eleitores não tiveram acesso à identificação biométrica e votarão.

Como então, sem cogitar de cassação, posso excluir os eleitores que, por isso ou por aquilo, por estarem desavisados, não compareceram para identificação? Posso sacrificar, sopesando valores constitucionais, esse direito maior, o de exercer o sufrágio ante um aspecto formal – não terem comparecido –, se estão alistados, se estão cadastrados? A resposta é desenganadamente negativa.

E há ainda a possibilidade aventada de a máquina apresentar defeito

ADPF 541 / DF

e não ser possível – isso sem cogitar daqueles que não apresentam impressões digitais regulares – a identificação biométrica, embora essa identificação exista, embora o eleitor tenha comparecido para a feitura da identificação, ficará excluído do certame? Deixará de votar? Não, não deixará de votar. Porque mesmo com o aparelhinho de identificação biométrica, a seção em que vota o eleitor tem caderno dos eleitores inscritos. E comparecendo, evidentemente, o eleitor com identidade que conte com a respectiva fotografia, se identificando, irá à urna para proceder à votação.

Por que, então, agora, potencializando a sanção imposta administrativamente – não por norma legal –, pelo Tribunal Superior Eleitoral, se excluirá cerca de quatro milhões de eleitores, colocando-os na clandestinidade, como se não fossem cidadãos brasileiros, impedindo-os do sufrágio?

Será que, interpretando – a não ser que se interprete a Constituição a partir das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, forma, a meu ver, extravagante de interpretar-se a Constituição –, é dado colocar, em primeiro plano, em detrimento da Lei das leis da República, que é a Constituição Federal, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, no que preveem essa sanção drástica implementada – e ressaltou o ministro Ricardo Lewandowski – sem mesmo ter-se intimação não ficta – pelo Diário da Justiça Eletrônico, ou por edital – notificação pessoal daqueles que deveriam ter comparecido, e não o fizeram, para a identificação biométrica?

O fato de não terem a identificação biométrica impede, afasta, categoricamente, a identificação desses eleitores, segundo o caderno da seção e a identidade que apresentem? Não, não afasta, Presidente!

A competência do Tribunal Superior Eleitoral – e sempre sustentei isso, inclusive, quando Presidente – prevista no Código Eleitoral é para a edição de resoluções que visem a concretude e a eficácia do que versado em lei. E a lei aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei das Eleições, no artigo 5º, § 5º, apenas previu a possibilidade de adotar-se a biometria, sem cogitar de qualquer sanção, muito menos de gravidade maior, que é

ADPF 541 / DF

a exclusão do eleitor.

Julgo, em definitivo, essa ação de descumprimento de preceito fundamental, porque não se coaduna com o tema de fundo pronunciamento precário e efêmero, como é o alusivo à liminar, para assentar que há descumprimento de preceito fundamental quando se adota resolução do Tribunal Superior Eleitoral em detrimento do que previsto no artigo 14 da Constituição Federal, em detrimento do voto, do sufrágio, quanto à escolha dos representantes.

É como voto. Julgo procedente o pedido.

Devo informar que não estou apreciando a matéria em causa própria, porque providenciei a identificação biométrica.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -
Presidente, eu eventualmente avançarei. Eu tenho que me retirar. Até
peço licença para Vossa Excelência, mas eu até acompanharia.

Concedo a liminar, mas, se for convolada em decisão definitiva, eu
acompanho o Ministro Marco Aurélio.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:****1. Objeto e contexto**

Trata-se de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro em face do §4º do art. 3º da Lei 7.444, de 1985, na parte em que autoriza o cancelamento do título do eleitoral que não atender ao chamamento para realização de cadastramento biométrico. Além da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, requer-se a declaração de inconstitucionalidade das Resoluções do TSE que determinaram o cancelamento do título dos eleitores que não realizarem o cadastramento biométrico obrigatório (art. 2º, *caput*, da Resolução TSE nº 22.688/2007; o art. 2º, *caput*, da Resolução TSE nº 23.061/2009; art. 3º, *caput*, da Resolução TSE nº 23.335/2011; e art. 3º, *caput*, da Resolução TSE nº 23.440/2015).

A Lei 7.444/1985 dispõe basicamente sobre a implementação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado. O art. 3º dispõe:

Art. 3º - A revisão do eleitorado prevista no art. 2º desta Lei far-se-á, de conformidade com instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante a apresentação do título eleitoral pelos eleitores inscritos na Zona e preenchimento do formulário adotado para o alistamento de que trata o art. 1º.

§ 1º - A revisão do eleitorado, que poderá realizar-se, simultaneamente, em mais de uma Zona ou em várias Circunscrições, será procedida, sempre, de ampla divulgação, processando-se em prazo marcado pela Justiça Eleitoral, não inferior a 30 (trinta) dias.

ADPF 541 / DF

§ 2º - Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, a Justiça Eleitoral poderá fixar datas especiais e designar previamente locais para a apresentação dos eleitores inscritos.

§ 3º Ao proceder-se à revisão, ficam anistiados os débitos dos eleitores inscritos na Zona, em falta para com a Justiça Eleitoral.

§ 4º - Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão. (Dispositivo impugnado)

Na ADPF, volta-se exclusivamente contra o cancelamento das inscrições daquelas pessoas que foram convocadas mas não se apresentaram à revisão do eleitorado.

2. Soberania popular, alistamento eleitoral, voto e revisão do eleitorado

Antes de qualquer coisa, convém destacar que a pretensão de rever, em sede de cognição sumária e superficial, e às vésperas de uma eleição presidencial e parlamentar, regras de revisão do eleitorado que já estão postas desde 1985 e de um programa de cadastramento biométrico que já está em curso desde 2008, soa, no mínimo, extravagante.

Para entender a razão de ser da revisão do eleitorado, que caminha com o cadastramento biométrico, mas com ele não se confunde, é importante destacarmos o cenário anterior, que demonstra as fragilidades do sistema que ensejaram a revisão e o recurso à biometria, como medidas saneadoras. Em 2017, ao se atingir a marca de 64 milhões de eleitores com dados biométricos coletados, identificaram-se mais de 25 mil títulos duplicados, incluindo o caso de uma pessoa que tinha 52 títulos de eleitor.

Ainda nesse contexto de fraude, cito o paradigmático caso das eleições municipais de Pescaria Brava, interior de Santa Catarina, que

ADPF 541 / DF

foram decididas com uma diferença de um voto, e foi constatado que um terceiro havia votado no lugar de um eleitor já falecido. O Tribunal Superior Eleitoral manteve a decisão do tribunal de origem no sentido da anulação dos votos daquela zona eleitoral específica, sem que se fizessem eleições suplementares. O acórdão seguiu a divergência por mim inaugurada, contando com o reajuste do voto do Relator, o eminente Ministro Admar Gonzaga.

Por fim, cito também os casos dos chamados “mesários pianistas”, que votavam por eleitores que não compareciam ao pleito, por vezes já em conluio com candidatos.

O cenário é, portanto, de intensa e constante luta para coibir as fraudes no processo eleitoral.

A biometria passou a ser utilizada como instrumento de identificação do eleitor em 2008, com a implementação do Programa de Identificação Biométrica, mais uma etapa da modernização do processo eleitoral brasileiro. A Justiça Eleitoral aponta dois aspectos fundamentais dessa iniciativa: i) a inequívoca identificação do eleitor no momento da votação, e ii) a repressão à duplicidade (ou mesmo multiplicidade) de registros, por meio de revisão do eleitorado.

A implementação da biometria tem sido gradativa, sendo que nas primeiras eleições em que foi utilizada, em 2008, apenas 3 municípios (Colorado do Oeste – RO; São João Batista – SC; e Fátima do Sul – MS) foram contemplados, com um total de pouco mais de 40 eleitores.

Em seguida, estendeu-se para 60 cidades de 23 estados que passaram pela revisão do eleitorado. Assim, 1,1 milhão de eleitores participaram das eleições gerais de 2010 após a identificação por meio de impressões digitais.

(...)

No pleito municipal de 2012, a coleta biométrica, com a implementação da assinatura digital, alcançou mais de 7,7 milhões de eleitores de 299 municípios de 24 estados.

Nas eleições gerais de 2014, foram identificados pela biometria mais de 21 milhões de eleitores do Distrito Federal e

ADPF 541 / DF

de todos os estados, incluindo 15 capitais – além do Distrito Federal, 3 estados da Federação (Alagoas, Amapá e Sergipe) cadastraram por meio da biometria 100% de seus eleitores.

Em março de 2015, com a aprovação da Resolução nº 23.440, o TSE promoveu uma estratégia de ampliação da coleta biométrica, até então restrita aos municípios em revisão, com a pulverização da sistemática no serviço ordinário de alistamento eleitoral. Com a definição de meta audaciosa para o ciclo 2015/2016, adquiriu-se quantidade maior de kits e pads para atender à necessidade de expansão. Isso possibilitou que fossem cadastrados por meio da biometria 24.407.407 eleitores.

(TSE, Detalhamento da Biometria na Justiça Eleitoral, Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-detalhamento-da-biometria-na-justica-eleitoral>).

Nas eleições de 2016, estavam aptos a votar 46.305.957 eleitores por meio da identificação biométrica (32,13% do eleitorado total de 144.088.912) em 1541 municípios (27,67% do total de 5.568). Para as eleições que se avizinham, mais da metade do eleitorado está apto a votar por meio da identificação biométrica: 87.359.184 estão aptos, sendo que 73.688.211 serão efetivamente identificados por meio de digitais. (TSE, *Faltam 21 dias: cadastramento biométrico completa 10 anos e alcança mais de 87 milhões de eleitores.* Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-21-dias-castramento-biometrico-completa-10-anos-e-alcanca-a-mais-de-87-milhoes-de-eleitores>).

A meta da Justiça Eleitoral é de conclusão da revisão, com a biometria, em 2022, quando 100% do eleitorado estará apto a votar por meio desse tipo de identificação.

Assim, caminhamos a passos largos no sentido da conclusão dessa árdua tarefa de revisar o eleitorado brasileiro e aprimorar a transparência e a segurança das votações e dos resultados.

De todo modo, se, por um lado, os dados da Justiça Eleitoral são inequívocos em atestar o êxito da iniciativa, por outro, é claro que o cancelamento de títulos também se apresenta como um inevitável efeito

ADPF 541 / DF

colateral desse processo de revisão do eleitorado. Assim, segundo informações da Justiça Eleitoral, 3,3 milhões de pessoas tiveram seus títulos cancelados por não terem se apresentado à convocação para a revisão do eleitorado. De fato, é um número expressivo, e que poderia eventualmente mudar os rumos das eleições.

Mas não me parece que este argumento justifique o deferimento de uma cautelar que coloque em risco o salutar andamento do processo eleitoral como um todo.

No que concerne à limitação ao sufrágio, cabem aqui algumas reflexões.

O sufrágio não é exercitável sem que antes o eleitor passe pelo alistamento eleitoral, etapa administrativa que viabiliza o exercício do voto. Sem esta exigência, sem um controle das pessoas aptas a votar, tornar-se-ia logisticamente impossível realizar eleições com a proporção que temos no Brasil. Apenas a título ilustrativo, citem-se alguns dados:

Eleitores: 147 milhões

Municípios: 5.568

Localidade de votação no exterior: 171

Servidores e colaboradores: 15.400

Juízes eleitorais: 2.645

Voluntários: 2 milhões

Urnas: 556.000

Seções eleitorais: 480.000

Locais de votação: 95.000

(Fonte: TSE – <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-20-dias-saiba-como-a-justica-eleitoral-se-prepara-para-viabilizar-o-voto-de-cada-um-dos-mais-de-147-milhoes-de-eleitores>)

É, de fato, uma logística extremamente complexa e delicada.

A votação é o ponto alto de um desencadeamento de etapas e atos que compõem o chamado processo eleitoral, e nesse contexto, a rigidez

ADPF 541 / DF

das regras segundo as quais esse processo se desenvolve é algo inegociável. É dizer: ou as regras são seguidas ou o processo de concretização democrática que culmina com as eleições torna-se inviável.

Destaco, por oportuno, as regras relativas ao alistamento eleitoral.

Na Constituição Federal, o alistamento está consagrado, ao lado do voto, como consectário da soberania popular. O art. 14, §1º, da CF, assim dispõe:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos a lei, mediante:

(...)

§1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II – facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Perceba-se, portanto, que o alistamento caminha lado a lado com o voto. Segundo José Jairo Gomes, o alistamento eleitoral

(...) propicia a organização do eleitorado em todo o território nacional com vistas ao exercício do sufrágio. Entende-se por alistamento o procedimento administrativo-eleitoral pelo qual se qualificam e se inscrevem os eleitores. Nele se verifica o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais indispensáveis à inscrição do eleitor. Uma vez deferido, o indivíduo é integrado ao corpo de eleitores, podendo exercer direitos políticos, votar e ser votado, enfim, participar da vida política do País. Em outras palavras, adquire cidadania.

(...)

Não havendo alistamento, não é possível que o indivíduo exerça direitos políticos, já que não terá título de eleitor, seu

ADPF 541 / DF

nome não figurará no rol de eleitores de nenhuma seção eleitoral, tampouco constará da urna eletrônica. Por isso, tem-se dito que o alistamento constitui pressuposto objetivo da cidadania, sem o qual não é possível a concretização da soberania popular.

(Direito Eleitoral, p. 187).

Intrinsecamente relacionado ao alistamento eleitoral, como instrumento de organização dos cadastros de eleitores, está o instituto da revisão do eleitorado, previsto no Código Eleitoral, em seu art. 71, §4º, que aduz:

§4º Quando houver denúncia fundamentada de fraude no alistamento de uma zona ou município, o Tribunal Regional poderá determinar a realização de correição e, provada a fraude em proporção comprometedora, ordenará a revisão do eleitorado obedecidas as Instruções do Tribunal Superior e as recomendações que, subsidiariamente, baixar, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.

Além dessa hipótese, também é possível que a Justiça Eleitoral realize de ofício a revisão do eleitorado, baseando-se em dados estatísticos, a teor do art. 92 da Lei 9.504/1997, a Lei das Eleições. Destaque-se:

Art. 92. O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correição das zonas eleitorais sempre que:

I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;

II – o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município;

III – o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento

ADPF 541 / DF

da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por fim, regulamentando as situações em que a revisão do eleitorado se faz possível e disciplinando o respectivo procedimento, destaco a Resolução TSE 21.538/2003.

Feito este percurso normativo, destaco que, a rigor, a presente ADPF não trata da biometria, mas da revisão do eleitorado.

Explico.

O cadastramento biométrico é realizado de duas formas: i) ordinariamente, acompanhando os serviços ordinários de alistamento eleitoral; e ii) extraordinariamente, acompanhando a revisão do eleitorado.

No primeiro caso, não há uma convocação dos eleitores, sendo a coleta dos dados biométricos realizada na medida em que os eleitores compareçam à Justiça Eleitoral para se alistar ou para regularizar ou atualizar os seus dados. Logicamente, nesse caso, não se cogita de cancelamento de título dos eleitores que não realizem o cadastro biométrico, tendo em vista não se tratar de convocação.

Por outro lado, no segundo caso, os dados biométricos são coletados quando os eleitores comparecem à Justiça Eleitoral atendendo a convocação para revisão do eleitorado. Este, aliás, é o sentido da Lei 7.444/1985. Veja-se:

Art. 1º - O alistamento eleitoral será feito mediante processamento eletrônico de dados.

(...)

Art. 2º - Ao adotar o sistema de que trata o artigo anterior, a Justiça Eleitoral procederá, em cada Zona, à revisão dos eleitores inscritos, bem como à conferência e à atualização dos respectivos registros, que constituirão, a seguir, cadastros mantidos em computador.

Art. 3º - A revisão do eleitorado prevista no art. 2º desta

ADPF 541 / DF

Lei far-se-á, de conformidade com instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante a apresentação do título eleitoral pelos eleitores inscritos na Zona e preenchimento do formulário adotado para o alistamento de que trata o art. 1º.

§ 1º - A revisão do eleitorado, que poderá realizar-se, simultaneamente, em mais de uma Zona ou em várias Circunscrições, será procedida, sempre, de ampla divulgação, processando-se em prazo marcado pela Justiça Eleitoral, não inferior a 30 (trinta) dias.

(...)

§ 4º - Em cada Zona, vencido o prazo de que trata o § 1º deste artigo, cancelar-se-ão as inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.

Assim, o cancelamento não decorre do não cadastramento biométrico, mas do descumprimento à convocação da Justiça Eleitoral para que o eleitor compareça a fim de se realizar a revisão do eleitorado. Aliás, esta não é a única hipótese de cancelamento da inscrição de eleitores, o que também pode acontecer como decorrência da chamada depuração do cadastro, quando a Justiça Eleitoral verifica as inscrições de pessoas que não votaram e não justificaram as ausências nos três últimos turnos. Nem por isso se cogita da inconstitucionalidade dessa medida.

Ora, se acolhermos o argumento trazido pela presente ADPF no sentido de que seria inconstitucional o cancelamento decorrente do não atendimento a convocação para revisão do eleitorado, conseqüentemente, teríamos que aplicar a mesma lógica para o caso de cancelamento em procedimento de depuração do cadastro, o que não se concebe.

Mutatis mutandis, mas seguindo essa lógica, talvez também fosse o caso de reconhecermos a inconstitucionalidade dos limites administrativos – principalmente temporais – que se colocam ao exercício do voto, tais como os prazos para o próprio alistamento (9 de maio, para as eleições de 2018) e para requerer voto em trânsito (23 de agosto, para as eleições de 2018). Em todos esses casos, a desatenção do eleitor aos prazos inviabiliza o exercício do voto, e nem por isso cogitamos de inconstitucionalidade, pois são prazos necessários à ordem do processo

ADPF 541 / DF

eleitoral.

Trata-se de prestigiar a segurança democrática, o que me recorda do caso Bush vs. Gore, em que a Suprema Corte americana determinou a sustação da recontagem de votos que havia sido determinada pela Suprema Corte da Flórida, em razão de naquele estado a diferença entre os candidatos ter sido de apenas 537 votos, com vitória de Bush.

Enfim, cabe também aqui um destaque para as consequências práticas de um eventual deferimento da medida cautelas, a menos de duas semanas do pleito. Aqui, destaco as informações prestadas nos autos do presente processo pelo Tribunal Superior Eleitoral. Vejamos:

Imediatamente, seria necessária a interrupção das cerimônias de preparação das urnas eletrônicas nos Tribunais Regionais (cargas centralizadas), polos e cartórios eleitorais (cargas descentralizadas) que estão em curso, a publicação de editais aos partidos, coligações, Ministério Público e OAB para comunicar a interrupção e nova data para reinício de preparação das urnas eventualmente já concluídas.

A curta transcrição que faço esconde uma imensidão de atos que precisariam ser realizados para atender ao deferimento desta liminar, o que certamente inviabilizaria a própria realização do pleito.

Sendo assim, parece-me que seria uma grande irresponsabilidade, e aqui enalteço e aplico o *Prinzip Verantwortung*, de Hans Jonas, arriscarmos a salutar marcha do processo eleitoral, em um momento tão decisivo para o País, para prestigiar uma parcela da população que se omitiu quanto ao chamado da Justiça Eleitoral para realizar a revisão do eleitorado, com o cadastramento biométrico, com vistas a aprimorar o sistema de registro de eleitores. Não são os cancelamentos dos títulos, mas a pretendida sustação destes cancelamentos, que representa grave ameaça à soberania popular em um estado de direito constitucional, em uma democracia constitucional.

3. Dispositivo

ADPF 541 / DF

ANTE O EXPOSTO, VOTO PELA IMPROCEDÊNCIA DA ADPF.

26/09/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL****OBSERVAÇÃO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Tenho a resolução aberta no computador. É decorrente do processo administrativo nº x, a resolução do calendário eleitoral. 4 de maio de 2018, sexta-feira, é o último dia para utilização do serviço de pré-atendimento, via internet, para requerimento de operações de alistamento, transferência e revisão, título-Net, pelo eleitor para zonas eleitorais no Brasil. Ou seja, há uma data em que o cadastro fecha, e isso é tradicional na história.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Toffoli, sob todas as Presidências que aqui estavam e as nossas, mais de um milhão de títulos foram cancelados.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Se me permite o Ministro **Gilmar**, já que havia interrompido e o Ministro **Fux** falou da questão dos números de cancelamentos, era previsível que, com o passar do tempo, aumentando a base de pessoas que foram 'biometrizadas', ou seja, que se submeteram ao processo de biometria, com o batimento (verificação), se ampliaria, por consequência, a captura daquelas que se utilizam do mecanismo de tentar se alistar mais de uma vez. De 2012 a 2014, foram um milhão, cento e noventa mil cancelamentos. Isso ocorreu porque a base, naquela época, era em torno de vinte milhões de biometrias capturadas e colocadas na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral. De 2014 a 2016, um milhão, seiscentos e dezoito. E, agora, nós estamos com uma base que já passou da metade do eleitorado brasileiro, mais de setenta milhões. Ou seja, é evidente que esse batimento, onde captura aqueles que têm duplicidade, triplicidade, ou, como Vossa Excelência citou, pessoas com mais de cinquenta inscrições, o número de cancelamentos irá aumentar. Desculpe a intervenção.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Só acrescentou.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Aqui se faz, portanto, uma ponderação e se decide em favor da segurança, de maneira muito clara, e tem sido assim ao longo dos anos. Por quê? Porque, se alguém se debruçar sobre a nossa história, a mais antiga da República Velha e também a não tão antiga, vai verificar que essa história é uma história problemática em relação ao processo eleitoral. Em nome da verdade eleitoral, Presidente, é que se fez a Revolução de 30!

Eu citei, não faz muito tempo, o livro *Morte na República: o assassinato de Pinheiro Machado*, em que se discute exatamente o papel do Senado nas chamadas salvaçãoes, quer dizer, decidia-se quem estava eleito e quem não estava eleito. A verdade eleitoral era comprometida. Por isso todas essas cautelas, normas de organização e procedimento que estão aqui elencadas. E a Justiça Eleitoral tem toda uma experiência em torno disso.

Mas, Presidente, se nós quisermos não ir muito longe no exercício histórico e ver por que se tem essa cautela, basta descer na

ADPF 541 / DF

internet e ver o caso Gore *vs* Bush nos Estados Unidos, em que se preparava, na maior democracia, para se fazer uma recontagem de voto na Flórida; e a Suprema Corte emitiu uma ordem para não se fazer a recontagem, num sistema em que há, vamos admitir, uma certa desordem, um certo caos, em função das múltiplas legislações sobre o tema eleitoral, em que o cadastro eleitoral fica confiado a cada autoridade local. Por isso a cautela, porque estamos lidando com um valor que pode levar a um colapso do sistema democrático: a ameaça à credibilidade do modelo.

26/09/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541
DISTRITO FEDERAL**

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -

Presidente, como sabe, eu sou, talvez, um direto inspirador da ADPF.

Sou, talvez, o autor mais claro da concepção desse modelo, do projeto que resultou na Lei nº 9.882.

Mas o uso desse instrumento dessa maneira me faz ficar preocupado com o destino desse instrumento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (073032/RJ) E
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (0004935/DF)

AM. CURIAE. : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, indeferiu a medida liminar e, desde logo, converteu o julgamento da cautelar em julgamento definitivo para julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Edson Fachin apenas no tocante à conversão, acompanhando o Relator no indeferimento da liminar, e os Ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que concediam a medida liminar e, desde logo, convertiam o julgamento em definitivo para, nos termos de seus votos, julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Afirmaram suspeição os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antonio de Moraes Sarmiento; pelo *amicus curiae* Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Comunista do Brasil - PC DO B, a Dra. Maria Claudia Bucchianeri; pela Advocacia-Geral da União, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 26.9.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário