



Número: **0600387-54.2023.6.00.0000**

Classe: **CONSULTA**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral**

Órgão julgador: **STJ1 - ocupado pela Ministra Isabel Gallotti**

Última distribuição : **22/11/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Cargo - Deputado Federal, Cargo - Senador, Consulta**

Segredo de Justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
FABIANO CONTARATO (CONSULENTE)	
	EVORAH LUSCI COSTA CARDOSO (ADVOGADO) MARIANA GARCIA SANTOS DA SILVA BORGES (ADVOGADO)
ERIKA SANTOS SILVA (CONSULENTE)	
	EVORAH LUSCI COSTA CARDOSO (ADVOGADO) MARIANA GARCIA SANTOS DA SILVA BORGES (ADVOGADO)
DUDA SALABERT ROSA (CONSULENTE)	
	EVORAH LUSCI COSTA CARDOSO (ADVOGADO) MARIANA GARCIA SANTOS DA SILVA BORGES (ADVOGADO)
DAIANA SILVA DOS SANTOS (CONSULENTE)	
	EVORAH LUSCI COSTA CARDOSO (ADVOGADO) MARIANA GARCIA SANTOS DA SILVA BORGES (ADVOGADO)

Outros participantes

Procurador Geral Eleitoral (FISCAL DA LEI)	
---	--

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
160372890	22/04/2024 19:40	Parecer da Procuradoria	Parecer da Procuradoria



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 1.137/2024 – AE/BB/PGE

CtaEI Nº 0600387-54.2023.6.00.0000 – BRASÍLIA/DF

Relator(a) : Ministra Isabel Gallotti
: Daiana Silva dos Santos
Consulente(s) : Duda Salabert Rosa
: Erika Santos Silva
: Fabiano Contarato

Consulta. Poder regulamentar do TSE para coleta de dados de identidade de gênero e orientação sexual no cadastro de eleitores e no registro de candidaturas. Tratamento dos dados na forma da LGPD e com observância dos direitos de personalidade. Partes legítimas e questionamento feito sobre matéria em tese. Conhecimento da consulta.

Resposta afirmativa aos questionamentos realizados com a sugestão de alterações pontuais nas Resoluções TSE n. 23.609/2019 e 23.659/2021. Correção técnica dos conceitos de sexo, gênero, identidade de gênero e sexualidade. Importância da coleta de dados.

Trata-se de consulta formulada por Diana Silva dos Santos, Duda Salabert Rosa e Erika Santos Silva, Deputadas Federais e Fabiano Contarato, Senador da República.

Indagou se (a) É lícita a adoção, por ocasião dos Cadastros de Eleitores e dos Registros de Candidaturas, a coleta de dados acerca das identidades de gênero e orientação sexual? Essa questão pode ser

NMFSP/B.08



tratada por Resolução deste C. TSE? (b) Ao publicizar esses dados (v.g. “Dados Abertos” deste C. TSE), é possível omiti-los em relação às candidaturas que não tiverem dado consentimento expresso à época da eleição, em respeito aos direitos da personalidade?.

A Assessoria Consultiva apresentou parecer pelo conhecimento da consulta e, no mérito, entendeu que os questionamentos da consulta estariam prejudicados, ante a superveniência das alterações realizadas pela Resolução-TSE nº 23.729, de 27 de fevereiro de 2024, no art. 24 da Res.-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019¹.

Vieram os autos ao Ministério Público Eleitoral.

É o relatório.

- II -

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, *“a formulação de consulta válida pressupõe o cumprimento de três requisitos cumulativos, a saber: i) a legitimidade do consulente; ii) a pertinência temática (veiculação de matéria eleitoral em sentido estrito); e iii) a completa desvinculação de casos concretos (inequívoca abstração)”*².

1 Id. 160284056.

2 Consulta 060017623-Brasília/DF, rel. o Ministro Edson Fachin, DJE 09/11/2020.



Presentes os requisitos legais, é viável o conhecimento da consulta. Na hipótese, a indagação é redigida nos seguintes termos:

- (a) É lícita a adoção, por ocasião dos Cadastros de Eleitores e dos Registros de Candidaturas, a coleta de dados acerca das identidades de gênero e orientação sexual? Essa questão pode ser tratada por Resolução deste C. TSE?
- (b) Ao publicizar esses dados (v.g. “Dados Abertos” deste C. TSE), é possível omiti-los em relação às candidaturas que não tiverem dado consentimento expresso à época da eleição, em respeito aos direitos da personalidade?

Os questionamentos são válidos e são relevantes para avaliação do Tribunal Superior Eleitoral, sendo necessário entretanto de maneira prévia, fazer um apanhado sobre o estado da arte com relação aos direitos e garantias da população LGBTQIA+ no Brasil e no mundo.

Ressalte-se, antes da avaliação da matéria de fundo da consulta, que apesar do parecer da assessoria técnica informar que os questionamentos realizados estariam prejudicados por conta das alterações formuladas pela Resolução TSE nº 23.729 de 27 de fevereiro de 2024, verifica-se que restam algumas observações a serem feitas nessa questão, bem como persiste a necessidade de avaliação da resolução que cuida do alistamento eleitoral a partir dos termos formulados na consulta.



A Constituição Federal proclama como fundamento, a dignidade da pessoa humana e, como objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que promova o bem de todos, sem qualquer forma de preconceito ou discriminação, de forma a garantir a igualdade (arts. 1º, III, 3º, I e IV, e 5º).

O direito à igualdade consiste na exigência de um tratamento sem discriminação, que assegure a fruição adequada de uma vida digna. Trata-se de uma igualdade que busca o reconhecimento de identidades próprias, distintas dos agrupamentos hegemônicos, respeitando a autoatribuição e a liberdade de ser e viver.

Sobre a liberdade de reconhecer sua identidade própria, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 4.275, reiterou que o direito à igualdade sem discriminações abrange a liberdade de identidade de gênero, de modo que cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. Assim, a pessoa não deve provar o que é, o Estado não deve condicionar a expressão da identidade a qualquer tipo de modelo, ainda que meramente procedimental.

Ainda no campo legislativo, vale destacar os Princípios de Yogyakarta, documento internacional de natureza interpretativa e recomendatória, que concentra um amplo espectro de normas de direitos humanos e de sua aplicação a questões de orientação sexual e identidade de gênero. Tais princípios afirmam a obrigação primária dos Estados de implementarem os direitos humanos em relação às pessoas LGB-



TIA+, inclusive o STF já o utiliza como vetor interpretativo em suas decisões, exemplos ADPF n. 527, ADI n. 4.275, ADO n. 26 e MI n. 4.733.

A identidade de gênero revela-se como elemento fundamental da personalidade do indivíduo e, portanto, imprescindível ao livre desenvolvimento existencial da pessoa humana. Logo, é dever do Estado reconhecer e permitir a manifestação livre da identidade da pessoa, enquanto resultado de um processo individual de autodeterminação, bem como garantir meios para o desenvolvimento efetivo das potencialidades do ser no meio social, de maneira a promover o respeito e assegurar a proteção da livre expressão identitária, sendo necessária a preocupação de respeito à tais identidades no campo administrativo do Estado.

No Brasil o desrespeito e a agressão contra a população LGBTQIA+ é um dado crescente, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023³, o registros de racismo por homofobia ou transfobia, por exemplo, cresceram 52,5% de 2021 para 2022. No caso da população trans a realidade dos fatos é que o Brasil é o país que mais mata travestis, mulheres e homens transexuais no mundo, há catorze anos consecutivos, de acordo com o relatório desenvolvido pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)⁴. De 80 países reunidos no projeto internacional Trans Murder Monitoring⁵, quase

3 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>

4 <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2023/01/dossieantra2023.pdf>

5 <https://transrespect.org/en/trans-murder-monitoring/>



40% (1.741 de 4.639) das mortes registradas no mundo entre 2008 e 2022 ocorreram no Brasil.

Pesquisa realizada pelo Centro de Estudo de Cultura Contemporânea – CEDEC⁶, no ano de 2021, que entrevistou 1.788 transexuais na cidade de São Paulo entre 2019/2020, identificou que 78% dessas pessoas saiu de casa até os 20 anos de idade. Dentro desse universo, 52% o fizeram por vontade própria e 47% em decorrência de expulsão pelos familiares ou em decorrência de brigas com eles, passando a viver de maneira precária. A pesquisa também comprovou a baixa expectativa de vida, na medida em que 70% dos entrevistados não ultrapassavam 35 anos, destacando-se que a expectativa de vida da população geral é de 74,9 anos.

Como se vê, as estatísticas referidas não deixam dúvidas quanto à severa precariedade existencial e enfatizam a necessidade da adoção de políticas públicas para alterar essa triste realidade, havendo a necessidade de dados oficiais para permitir a realização de diagnósticos mais precisos e para retirar o histórico silenciamento promovido com relação às pessoas LGBTQIA+, que têm sido historicamente vítimas de discriminação estrutural, estigmatização e diversas formas de violência e violações a seus direitos fundamentais.⁷

6 <http://www.cedec.org.br/mapeamento-da-populacao-trans-no-municipio-de-sao-paulo/>

7 DIAS, Lucas Costa Almeida. Empresas e direitos das pessoas LGBTQIA+, O caso Olivera Fuentes versus Peru e as intersecções no Brasil. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/empresas-e-direitos-das-pessoas-lgbtqia-18102023?non-beta=1>>. Acesso em 22 abril 2024.



Nesse diapasão, políticas efetivas de inclusão e proteção da população LGBTQIA+ requerem dados concretos para a real compreensão da sub-representação, sub-financiamento e violência política contra o referido grupo.

A garantia do direito ao uso do nome social no cadastro eleitoral é um avanço, mas não resolve a falta de dados oficiais nas eleições: a autodeclaração da identidade de gênero das candidaturas e no alistamento eleitoral não pode ser presumida pelo uso de nome social.

Conforme explicado na petição de consulta pública, uma solução pode ser gerada pela própria Justiça Eleitoral: coletar a informação sobre identidade de gênero e orientação sexual no ato de registro de candidatura e no alistamento eleitoral, destacando-se que o processo de construção de identidade não é fixo e imutável, já que uma pessoa que tenha assinalado uma identidade por ocasião de seu cadastro eleitoral, pode, com o passar do tempo, ter autoidentificação diversa.

Hoje, por exemplo, o cadastro de eleitores não contém pergunta sobre orientação sexual, sendo que o argumento de ser dado sensível não invalida o questionamento, pois o cadastro eleitoral também pergunta sobre outros dados sensíveis, além de coletar se o cidadão autoriza a divulgação de tais informações. Inclusive, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não proibiria sua coleta, existindo permissivo no art. 11, II, "b", orientando o tratamento compartilhado de dados sensíveis pela administração pública para a execução de políticas públicas.



Na temática há ainda a proposta de inclusão da opção "intersexo": pessoas que têm características sexuais de nascimento que não se enquadram nas normas médicas e sociais binárias para corpos tidos como femininos ou masculinos, a partir do conceito de "sexo". Atualmente, não há essa opção no cadastro eleitoral ou no registro de candidatura, silenciando a existência de tais sujeitos.

Há uma constante confusão com os termos ligados à sexualidade e identidade de gênero, devendo haver a necessária distinção dos conceitos, muito bem trabalhos no Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, documento de adoção obrigatória no Poder Judiciário, a partir de determinação da Resolução nº492/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

Inicialmente temos o conceito de **sexo**, relacionado à concepção biológica, conceito que serve como base para a classificação de indivíduos entre machos, fêmeas e intersexuais. Por outro lado, temos o conceito de **gênero**, que significa o conjunto de valores determinados culturalmente e atribuídos para um determinado grupo ou outro. O conceito de sexo se torna obsoleto no desenho social pois, acaba excluindo características construídas e atribuídas socialmente e que são efetivamente o objeto de discriminações e violências de todo tipo, ao passo que o conceito de gênero enxerga e explica tais formulações sociais sobre alguém.

Feitas tais diferenciações, entra em campo o conceito de **identidade de gênero**, que permite com que apesar da força das atri-



buições feitas no contexto social, seja conferido validade à autoatribuição do sujeito, como ele se vê e se identifica no campo do gênero, já que muitas vezes, uma pessoa pode se identificar com um conjunto de características não alinhado ao seu sexo designado ou ainda ao gênero socialmente atribuído, sendo então relevante que se verifique e respeite a sua identidade e autoatribuição.

Por fim, temos o conceito de **sexualidade**, esse sim orientado a partir dos desejos e afetos ou não de determinada pessoa em uma sociedade. Da mesma forma como existem diversas expectativas socialmente construídas a respeito do comportamento de mulheres e do que seriam homens em uma sociedade, existem também expectativas socialmente construídas sobre a quem a afetividade e o desejo sexual dos diferentes gêneros devem ser direcionadas, devendo haver igualmente respeito ao que a pessoa declara e reconhece como sua **orientação sexual**.

Com a definição de tais conceitos, passa-se à avaliação dos questionamentos da consulta a partir do aspecto da capacidade eleitoral ativa e passiva dos sujeitos e do que já existe regulamentado no âmbito do TSE.

Sobre o poder regulamentar, cabe ao TSE, além da função jurisdicional típica, também a função de coordenação prática do sistema eleitoral nacional: presta consultas, expede resoluções que regulamentam a legislação e organiza os trabalhos de preparação e execução das eleições. Assim, é cabível que por meio de resolução seja regula-



mentando os procedimentos de cadastro de eleitores e assim como o registro de candidaturas, o que já foi realizado.

Apesar dos termos da consulta indicarem um questionamento sobre a possibilidade do TSE regulamentar por meio de Resolução coleta de dados de “identidade de gênero” e “orientação sexual”, é possível identificar que já existem duas Resoluções editadas que tratam do assunto, sendo sugeridas na presente manifestação algumas alterações, a seguir explicadas, para permitir a resposta afirmativa à consulta formulada.

a) Sobre o Registro de candidatos, exercício de capacidade eleitoral passiva

Na Resolução n. 23.609/2019, alterada pela Res.-TSE nº 23.729/2024, alguns dos apontamentos necessários, **mas não todos**, na presente consulta foram contemplados no seu artigo 24:

Art. 24. O formulário RRC deve ser preenchido com as seguintes informações:

I - dados pessoais: inscrição eleitoral, nome civil ou, se houver, nome social declarado no Cadastro Eleitoral, data de nascimento, unidade da Federação e Município de nascimento, nacionalidade, gênero, identidade de gênero, cor ou raça, etnia indígena ou pertencimento a comunidade quilombola, se pessoa com necessidade especial ou deficiência e qual o tipo, estado civil, ocupação, grau de instrução, indicação de ocupação de cargo em comissão ou função

10/15



comissionada na Administração Pública, número da carteira de identidade com o órgão expedidor e a unidade da Federação, número de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF);

[...]

IX - declaração de ciência da candidata ou do candidato de que as informações prestadas quanto a nome social, identidade de gênero, gênero, cor ou raça, etnia indígena, pertencimento a comunidade quilombola, deficiência, estado civil, ocupação e dados para contato serão utilizados para atualização dos seus dados no Cadastro Eleitoral.

[...]

§ 2º Sempre que forem equivalentes, os campos do formulário RRC refletirão as opções apresentadas no Cadastro Eleitoral.

§ 3º A declaração de nome social por candidata ou candidato transgênero no Cadastro Eleitoral ou no registro de candidatura inibirá a divulgação do nome civil nas informações do DivulgaCandContas.

[...]

§ 10º As candidatas e os candidatos poderão manifestar interesse em que sua orientação sexual seja divulgada nas informações públicas relativas ao registro de candidatura, caso em que será disponibilizado campo próprio para coleta do dado e para autorização de sua divulgação.”



De maneira efetiva houve a definição de coleta de dados relacionados à identidade de gênero e orientação sexual, tal qual formulado no item “a” da consulta todavia, algumas questões merecem destaque.

Verifica-se que nos dados de registro de candidatura existem questionamentos sobre “gênero” e identidade de gênero” que conforme vimos são conceitos ligados à formulação social de características de alguém como pertencente a um determinado grupo, sendo relevante e respeitosa a coleta, nesse campo, tão somente da identidade de gênero, concepção individual de identidade de uma pessoa.

Há certa confusão com relação ao que se espera como dado de “gênero” presente na Resolução, muito provavelmente há uma expectativa de coleta de dados que se aproximem do conceito de “sexo”, sendo interessante que se altere a nomenclatura de “gênero” para “sexo”, para evitar constrangimentos em razão de pessoas que podem possuir “gênero” e “identidade de gênero” diversos entre si.

Além disso, no campo “gênero”, que provavelmente se refere à coleta de dados sobre o “sexo”, falta a opção "intersexo", grupo inserido na proteção da população LGBTQIA+ e vinculado, em termos médicos e biológicos, ao conceito de sexo, que gera como respostas possíveis indicar que a pessoa é “fêmea”, “macho”, mas também “intersexo”.

Assim, para contemplar os questionamentos feitos no item “a” da consulta e garantir sua resposta afirmativa, em relação ao regis-



tro de candidaturas devem ser alterados os dados de coleta de “gênero” para “sexo”, devendo ser acrescida a opção “intersexo” em tal questionário, permitindo uma correção técnica mais precisa no que tange aos dados ora coletados.

b) Sobre o Alistamento eleitoral, exercício de capacidade eleitoral ativa

O cadastro de eleitores é regido pela Resolução n. 23.659/2021, que inovou em diversos aspectos ao garantir a identidade de grupos minoritários historicamente silenciados em campo tão necessário, como é o de gozo dos direitos políticos.

Consta em tal resolução, quais os dados pessoais coletados no momento do cadastro eleitoral, pergunta-se sobre o gênero e sobre identidade de gênero – o primeiro informa se masculino/feminino, o segundo se cisgênero/transgênero/prefere não informar - mas não sobre a orientação sexual (art. 42), o que poderia ocorrer tal qual foi feito na resolução de registro de candidatura.

A coleta de dados no cadastro de eleitores relacionado à orientação sexual, da mesma forma que previsto na resolução de registro de candidatura, ajudaria no tratamento estatístico da matéria de maneira mais expressiva, considerando que o campo amostral de eleitores é maior que o de candidatos e candidatas, devendo existir da mesma forma o campo “prefere não informar” como opção de resposta em tal item.



Da mesma forma que foi pontuado com relação à resolução de registro de candidatura, há uma confusão técnica com relação ao dado de “gênero” e “identidade de gênero”, bem como falta a opção “intersexo” no campo onde se espera que seja coletado dados sobre o “sexo”.

Além disso, na resolução que trata do cadastro de eleitores, não consta nenhuma ressalva sobre a necessidade de consentimento expresso, em preservação aos direitos da personalidade, sobre a publicidade dos dados coletados, ressalva que já consta na resolução sobre registro de candidatura e que aqui também deveria constar.

Assim, para contemplar os questionamentos feitos no item “b” da consulta e garantir sua resposta afirmativa, em relação ao alistamento eleitoral, através da Resolução já editada 23.659/2021 devem ser alterados os dados de coleta de “gênero” para “sexo” e acrescida a opção “intersexo” em tal questionário, permitindo uma correção técnica mais precisa no que tange aos dados ora coletados. Deve ser incluída, por precisão técnica e paridade com a previsão da resolução de registro de candidatura questionamento sobre a “orientação sexual” com as mesmas ressalvas lá realizadas sobre o tratamento e divulgação dos dados, bem como a existência de resposta “prefere não informar”.



- III -

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta e, no mérito, pela **resposta afirmativa aos questionamentos realizados**.

Brasília, 22 de abril de 2024.

Alexandre Espinosa Bravo Barbosa
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

15/15

