

Revista Eleitoral

COMENTÁRIOS AO ART. 15, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E CONSIDERAÇÕES QUANTO AO PAPEL DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS NA CONCRETIZAÇÃO DO DEVIDO ACESSO AO VOTO.

GUILHERME DE NEGREIROS DIÓGENES REINALDO

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pesquisador PIBIC/Cnpq, estagiário de Direito em GAMA Advocacia de Excelência.

gui_reinaldo@hotmail.com; e

REGINALDO ANTÔNIO DE OLIVEIRA FREITAS JÚNIOR

graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professor Associado do Departamento de Tocoginecologia da UFRN. reginaldo@natalneuro.org.br.

RESUMO: O presente trabalho realiza uma análise crítica do artigo 15, inciso III, da Constituição Federal brasileira e a suspensão dos direitos políticos dos presos. Aponta e explica a maneira como tal norma constitucional é nociva ao Estado Democrático de Direito e à própria coesão do ordenamento jurídico pátrio, identificando e discorrendo sobre a incoerência deste dispositivo constitucional com alguns dos fundamentos da República Brasileira e do devido processo legal. Ressalta também a incompatibilidade dessa vedação constitucional com os fins declarados da pena, assim como o papel fundamental dos Tribunais Eleitorais na concretização do devido acesso ao voto do preso provisório.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Direitos políticos dos internos. Papel dos Tribunais Eleitorais na garantia do direito ao voto.

“A República pode ter homens submetidos à pena, ‘pagando suas culpas’, mas não pode ter ‘cidadãos de segunda’ sujeitos considerados afetados por uma capitis diminutio”

(Eugênio Raúl Zaffaroni)¹

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da problemática do art. 15, inciso III, da Constituição Federal e sua expressa suspensão dos direitos políticos daqueles condenados por sentença criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos. Tece críticas à sua auto aplicabilidade, flagrante ofensa ao devido processo legal, e à contradição que cria dentro do próprio Texto de Outubro.

Infelizmente, o ordenamento jurídico pátrio não fornece os meios necessários para a concretização efetiva da democracia, deixando o voto como mais eficiente, e talvez único meio de participação democrática, o que nem de longe é suficiente para a construção de um Estado realmente democrático. Não obstante, graças às características peculiares de nossa democracia, tais quais, o populismo eleitoral e penal desenfreados, o direito de voto ao preso pode garantir que mudanças substanciais sejam realizadas no cárcere, que hoje, como se sabe, é uma ferramenta de exclusão e desrespeito sistemático aos direitos humanos

Trata também do direito de voto do preso provisório, as dificuldades para a sua implementação e a possível responsabilização do Estado por não respeitar esse direito.

Faz uso de material majoritariamente bibliográfico para explicar a essência dos direitos políticos e os malefícios de sua vedação aos presos condenados em sentença criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

2 A EXPRESSÃO DO SUFRÁGIO

Um dos elementos que distingue o Estado Democrático de Direito dos demais regimes jurídicos e políticos, é o seu fator legitimante, que como se sabe, é a soberania popular, informação esta que facilmente se extrai da leitura dos seguintes dispositivos constitucionais:

1. ZAFFARONI, Raúl Eugenio. *Manual de Direito Penal Brasileiro* : parte geral. 5 ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 172.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo*, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (CF, art. 1º) (grifos próprios).

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: (...). (CF, art. 14º).

Da análise dos aludidos dispositivos, conclui-se que o sufrágio é a pedra fundamental dos direitos políticos do cidadão brasileiro, e sua manifestação direta, o voto, é a maneira pela qual se faz concreta a participação política.

Neste sentido, o voto é o direito-dever dado a cada cidadão para que este possa ser parte integrante do corpo social, é a ferramenta dada pelo Constituinte Originário para que cada brasileiro possa expressar suas aspirações de construção de uma sociedade melhor. É, portanto, para todos os casos:

(...) instrumento que nivela toda uma sociedade, não havendo discrepâncias sociais, de credo, sexo ou cor que venham a abalá-lo, é poder de um e de todos os que se intitulam cidadãos(...) (MAIOR, 2010, p. 138)

Ou seja, o voto é elemento essencial para que o cidadão se reconheça e seja reconhecido como tal, motivo pelo qual, é fundamental a sua preservação em toda e qualquer situação, principalmente quando se buscar alcançar os fins declarados da pena, sobretudo a ressocialização. Em um momento, no qual, segundo Mirabete (2002, p.24):

A ressocialização não pode ser conseguida numa instituição como a prisão. Os centros de execução penal, as penitenciárias, tendem a converter-se num microcosmo no qual se reproduzem e se agravam as grandes contradições que existem no sistema social exterior (...). A pena privativa de liberdade não ressocializa, ao contrário, estigmatiza o recluso, impedindo sua plena reincorporação ao meio social. A prisão não cumpre a sua função ressocializadora. Serve como instrumento para a manutenção da estrutura social de dominação.

Faz-se urgente dar voz política ao condenado, a fim de que seja feita uma pressão política suficientemente forte para garantir o respeito aos direitos humanos dos apenados; o voto é, certamente, meio muito mais benéfico e humano de ser ouvido, do que as rebeliões realizadas nos presídios, que não são outra coisa, senão a massa encarcerada urgindo por condições suportáveis de sobrevivência.

3 A IMPOSIÇÃO PUNITIVA DO ARTIGO 15, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

O artigo 15, inciso III, da Constituição Federal Brasileira é claro e taxativo:

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

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (CF, art. 15)

Estabelecendo, portanto, uma forma temporária de privação dos direitos políticos. Não há dúvidas quanto à interpretação e aplicação desta norma, a forma como foi redigida fala por si só, é sanção autoaplicável, norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

O que, todavia, consubstancia-se como arbitrariedade punitiva completamente destoante do resto do Texto de Outubro, assim como destoa também de uma série de tratados internacionais, assinados e ratificados pela República Brasileira, que serão analisados mais à frente.

Mas, de antemão, pode-se afirmar que a suspensão dos direitos políticos dos condenados por sentença criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, vai no sentido contrário ao sentimento universal de que a democracia se funda na igualdade entre seus cidadãos, em oposição à premissa básica de que todo homem e mulher é ao mesmo tempo súdito e soberano neste sistema

político. Pois, ao excluir de todo e qualquer tipo de participação política o condenado, está se ferindo a própria essência do pacto social.

No plano do pensamento político, as especulações sobre as origens da sociedade e do Estado e sobre a natureza do poder do príncipe e dos direitos dos súditos levavam a uma espécie de compromisso entre a esfera política, própria do Estado, e a esfera da consciência, própria do súdito, afirmando então o binômio ‘público’ (Estado) e ‘privado’ (indivíduo) (Falcon, 1994, p.35).

Ora, ao excluir da vida política os que cometeram crimes e foram sentenciados por isso, não se está fazendo nada de diferente do que já fizeram todos os demais regimes políticos e jurídicos segregacionistas ao longo da história, o que mudam são os pretextos, mas a exclusão política de certas parcelas da sociedade é um fenômeno comum e cíclico na história da humanidade, exempli gratia, exclusão política das mulheres, “*Neste contexto, as mulheres, que na ordem medieval não participavam das decisões políticas, atuando primordialmente no espaço doméstico, eram ignoradas na construção do Estado (Moderno) (Duby, 1990, p.210)*”, exclusão política dos negros, “*Ao ex-escravo restou os trabalhos da rua e da casa, os trabalhos braçais e mal remunerados e que não exigiam qualificação educacional. Jogados à margem da sociedade, permaneceram marginalizados da política e excluídos da organização formal dos operários*” (SILVA, 2004 p. 28), e assim segue, de forma que a suspensão dos direitos políticos dos presos e, sobretudo o direito ao voto, é apenas mais uma forma de manifestação dessa necessidade nefasta do ser humano de “criar cidadãos de segunda”, que nada têm a ver com a carga axiológica inerente à Constituição Federal Brasileira.

Ademais, *mister* apontar que a própria Constituição ofende o devido processo legal, pois impõe a todos, condenados por sentença criminal transitada em julgado, seja crime ou contravenção, a suspensão automática, direta, sem qualquer motivação específica ou direito de defesa, ou seja, o artigo 15, inciso III, simplifica uma questão que não é simples, ignora as garantias de defesa, para suprimir o mais fundamental dos direitos, que é o de ser reconhecido como cidadão e poder se comportar como tal.

4 DIREITO DE VOTO DO PRESO PROVISÓRIO

No Brasil, para a discussão do direito de voto do preso provisório, torna-se necessário ressaltar que após mais de duas décadas de ditadura militar (período de 1964 a 1988), quando o Estado detinha o poder e controlava a vida da sociedade através da violência e da proibição de qualquer ideia contrária ao modelo de governo proposto; a sociedade brasileira, por meio de seus representantes constituintes, produziu a Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, que consagra o Brasil como um Estado Democrático de Direito.

Conforme preceitua o art. 1º da Carta, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O parágrafo único do mesmo dispositivo expressa que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Entende-se por povo todos os nacionais, ou seja, brasileiros natos e naturalizados, detentores do poder exercido pelos representantes escolhidos de maneira direta ou indireta.

O Estado Democrático de Direito desenvolveu-se com a tentativa de unir o ideal democrático ao Estado de Direito, amparado pelas conquistas democráticas, às garantias jurídico-legais e à preocupação social, tendo como princípios: a vinculação a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica, a sociedade organizada democraticamente, um sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, a justiça social como uma maneira de corrigir as desigualdades, a igualdade como forma de compor uma sociedade mais justa, a divisão de poderes ou funções, a legalidade como medida do Direito e modo de evitar o abuso de direito e a segurança e certeza jurídicas.

Não obstante a esse “ambiente” democrático constitucional e ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagre a universalidade do direito de sufrágio (Art.14, *caput*) e determine a suspensão dos direitos políticos apenas após “a condenação criminal transitada em

julgado, enquanto durarem seus efeitos” (art.15, inciso IV), *na prática*, os presos provisórios brasileiros têm, sistematicamente, sido privados do exercício deste direito/dever fundamental.

Ressalte-se ainda que, no Brasil, também vigora o princípio constitucional da presunção de inocência (Art. 5º, LVII), tornando ainda mais incongruente a realidade da suspensão do direito de voto dos presos ainda não condenados por sentença criminal transitada em julgado.

Não se pode negar que na maior parte dos Estados da Federação, a Justiça Eleitoral não tem instalado urnas eleitorais nos estabelecimentos prisionais, ou mesmo viabilizado a adoção de medidas facilitadoras para o exercício do direito fundamental de sufrágio por parte dos presos provisórios.

Muitas questões de ordem prática ou operacionais são sempre levantadas enquanto justificativas para tal limitação. Do impedimento legal para o deslocamento do preso até o local onde se situa sua seção eleitoral, a demanda de alto custo para a escolta envolvida nesse deslocamento, a oportunidade de fuga, a segurança e a integridade dos mesários, até mesmo aspectos como exigência legal mínima de eleitores cadastrados para a instalação de seções eleitorais especiais em presídios e transferência da inscrição eleitoral, múltiplas “desculpas” têm servido de máscara para obstar ou suprimir um elemento essencial à concretização da cidadania.

Todavia tais argumentações são extremamente frágeis, uma vez que é evidente que a instalação de seções eleitorais nos presídios resolveria a questão do acesso à urna eletrônica, e é apenas óbvio que isso venha a trazer empecilhos de ordem prática para a sua consubstanciação, assim como todo e qualquer direito fundamental que se busca concretizar; é este o motivo pelo qual os homens se organizam em sociedade e constroem um Estado, a fim de alcançar tarefas que somente uma entidade com forte capacidade de mobilização poderia realizar.

A Associação Juízes para a Democracia (AJD) estima que, no Brasil, 40% a 50% dos cerca de 500 mil presos estão na condição de presos provisórios e, portanto, têm o direito ao voto (www.ajd.org.br). Por outro lado, dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicados no Portal Brasil (www.brasil.gov.br/noticias) revelam que nas eleições municipais de 07 de outubro de 2012 apenas 14.671 presos provisórios e menores infratores puderam votar, distribuídos em 207 locais de votação entre presídios e centros socioeducativos, divididos em 22 estados. Os estados de São Paulo, Amazonas e Bahia apresentaram o maior número desses eleitores. Torna-se necessário chamar a atenção para o fato de que os estados do Rio de Janeiro, Pará, Mato Grosso do Sul e Goiás não instalaram seções eleitorais em unidades prisionais nas últimas eleições, numa flagrante violação aos direitos políticos essenciais dos presos provisórios custodiados nesses estados.

A Resolução nº 20.471/99 representou a primeira manifestação do TSE com referência ao voto do preso provisório. Tratava-se de Consulta formulada pelo Presidente do TRE/CE sobre a possibilidade de instalação de seções eleitorais especiais em estabelecimentos prisionais. A resposta do Tribunal foi afirmativa no sentido de ser possível a instalação de tais seções eleitorais, respeitados os limites impostos pelo art. 136 do Código Eleitoral, que estabelece o número mínimo de 50 eleitores para instituição das mesmas.

A partir de então, as Resoluções do TSE que se sucederam, disciplinando os pleitos eleitorais de 2002, 2004, 2006 e 2008, previram a possibilidade de instalação de seções eleitorais em estabelecimentos prisionais, contudo, comungando uma redação omissiva, sem vincular a obrigatoriedade por parte da Justiça Eleitoral de instituir tais seções eleitorais, estabelecidas normativamente como uma possibilidade.

Tome-se como exemplo a redação da Resolução do TSE nº 22.712/2008 que em seu Art.19 traz:

Art.19. Os juízes eleitorais, sob a coordenação dos tribunais regionais eleitorais, poderão criar seções eleitorais especiais em penitenciárias, a fim de que os presos provisórios tenham assegurado o direito de voto.

De acordo com o entendimento do TSE (Resolução nº 22.190), para que o preso provisório possa votar, seria necessária a satisfação cumulativa dos seguintes requisitos:

a) Haja instalação de seção eleitoral no estabelecimento prisional em que ele está custodiado, o que depende de decisão do TRE do respectivo Estado;

b) Só pode haver esta instalação de seção eleitoral se o estabelecimento contar com mais de 50 eleitores devidamente registrados (art. 136 do Código Eleitoral);

c) Cada preso provisório, para poder votar, deve requerer a transferência do seu domicílio eleitoral para a localidade onde se situa o estabelecimento prisional, com pelo menos 150 dias de anterioridade em relação à data da eleição (art. 91 da Lei 9.504/97).

A dissociação entre tais exigências, condicionadas a uma interpretação excessivamente formalista da legislação eleitoral, e os valores exaltados pela Constituição Federal de 1988 para a consolidação do Estado Democrático de Direito é contundente.

É o Estado quem aloca e transfere o preso. Por sua vez, a movimentação destes presos, novas prisões e solturas são frequentes, sendo de responsabilidade do próprio Estado e alheias à vontade do preso provisório. Não se pode negar a necessidade de organização e previsibilidade operacional por parte da Justiça Eleitoral, mas da forma proposta tem-se ao completo arbítrio das autoridades públicas encarregadas da movimentação dos presos a definição sobre a possibilidade do exercício do direito de votar de cada indivíduo preso. Basta a transferência para um presídio onde haja menos de 50 potenciais eleitores para que se anule o direito ao voto de determinado preso, por exemplo.

Em 2009, a Procuradoria Regional da República da 2ª Região e a Procuradoria Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro ofereceram representação junto ao Supremo Tribunal Federal, objetivando que a Corte:

a) Reconhecesse a omissão inconstitucional do Tribunal Superior Eleitoral em adotar as providências de índole normativa e administrativa voltadas à viabilização do exercício do direito de voto dos presos provisórios no Brasil;

b) Realizasse interpretação conforme a Constituição dos artigos 136 e 141 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), para assentar que eles não se aplicam, respectivamente, à instalação de seção eleitoral em estabelecimentos prisionais e à votação nestes estabelecimentos;

c) Realizasse interpretação conforme a Constituição do Art. 91 da Lei nº 9.504/97, para afirmar que ele não se aplica à transferência de domicílio eleitoral do voto do preso provisório.

A Resolução do TSE nº 23.219, de 2 de março de 2010, inova com o peso da redação pautada pelo sentido da obrigatoriedade quando em seu Art.1º reza:

Art. 1º. Os Juízes Eleitorais, sob a coordenação dos Tribunais Regionais Eleitorais, criarão seções eleitorais especiais em estabelecimentos penais e em unidades de internação de adolescentes, a fim de que os presos provisórios e os adolescentes internados tenham assegurado o direito de voto, observadas as normas eleitorais e as normas específicas constantes desta resolução.

A controvérsia persiste e, paradoxalmente, eis que o retrocesso torna-se patente ao examinarmos a redação da Resolução nº 23.372, ato normativo que dispôs sobre as eleições municipais de 2012, pois, em seu Art. 20, o tom omissivo quanto à obrigatoriedade de instalação de seções eleitorais em estabelecimentos prisionais reverbera:

Art. 20. Os Juízes Eleitorais, sob a coordenação dos Tribunais Regionais Eleitorais, poderão criar seções eleitorais especiais em estabelecimentos penais e em unidades de internação de adolescentes, a fim de que os presos provisórios e os adolescentes internos possam exercer o direito de voto, observadas as normas eleitorais e, no que couber, o disposto nos arts. 15 a 17 desta resolução.

Na visão de que o Estado, dessa forma, promove a obstrução ao exercício do direito de voto do preso provisório, Luís Flávio D'Urso² pondera:

A legislação eleitoral estabelece que é crime eleitoral impedir aquele que tem direito ao voto de exercê-lo. Assim temos uma perversa realidade, onde o próprio Estado patrocina o cometimento

2. disponível em: <<http://www.ucho.info/e-xclusiva.htm>>

do crime para esta legião de pessoas que estão presas, mas não condenadas, e que poderão, inclusive, ser absolvidas ao final do processo, e que tem a sua liberdade e o seu direito de voto cerceados pelo próprio Estado, com a desculpa de não ter estrutura para colhê-los.

Cabe na análise do voto do preso provisório uma reflexão sob o ponto de vista histórico-sociológico. A história tem mostrado que a inclusão política tem sido capaz de determinar melhoria nas condições de vida da população antes excluída desses direitos. Esse tem sido um importante instrumento para trazer à tona a discussão sobre as demandas dos novos incluídos, para dar a essas questões visibilidade pública, provocando os Poderes Executivo e Legislativo, fomentando a conquista de outros direitos fundamentais.

Não há um único brasileiro capaz de negar a precariedade da grande maioria dos nossos estabelecimentos prisionais, bem como o fato dessa realidade ser precipitadora da violação de vários outros aspectos da dignidade humana. Parece-nos evidente que a sistemática exclusão política dos presos provisórios no Brasil representa um dos fatores contribuintes para a persistência deste cenário inviabilizador da reinserção social do preso.

Nas palavras de Laertes de Macedo Torrens:

[...] seguramente não será desrespeitando os cânones constitucionais do cidadão preso provisoriamente que haveremos de exigir, no futuro, comportamento seu de acordo com a norma.” (TORRENS, 2000)

É um raciocínio claro. É a lei da ação e reação. Respeite e será respeitado, confira um tratamento digno ao preso, e a vida fora da prisão, para todos, será mais tranquila, mais pacífica.

O direito constitucional ao voto existe e cumpre implementá-lo. A ordem constitucional impõe a superação dos obstáculos reais e a desconstrução das múltiplas alegações úteis para cercear o exercício do direito/dever de votar inerente ao preso provisório no Brasil. Se a lei brasileira é cumprida para encarcerar, então que também seja cumprida em respeito à dignidade do encarcerado e sem produzir contradições dentro do ordenamento jurídico.

Efetivar o voto dos presos provisórios assim é reconhecer a dignidade dessas pessoas, conferindo-lhes respeito. É fazer com que as violações que sofrem transponham as cortinas do descaso, venham a público e passem a ser tratadas com a devida importância.

5 DIREITO DE VOTO DO PRESO CONDENADO DEFINITIVAMENTE

Como já dito alhures, o artigo 15, inciso III da Carta Magna é claro, não há dúvidas quanto à sua interpretação ou aplicação, o que se questiona com o presente trabalho, é até onde há validade em uma norma que, por mais que constitucional seja, conflita com uma série de outros elementos normativos, alguns dos quais, também constitucionais.

Neste sentido, vejamos o artigo 1º da Lei de Execução Penal (n.º 7.210/84), *in verbis*:

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.” (LEP, art.1º)

Conclui-se por meio de uma análise superficial do dispositivo acima que a função da execução penal é viabilizar a construção de um cenário no qual o apenado possa ser reinserido de forma harmônica na sociedade, todavia, a suspensão do direito de voto ao condenado por sentença criminal transitada em julgado vai de encontro a tudo isso, uma vez que exclui o indivíduo de sua cidadania, e por não serem mais, os presos, cidadãos é que o cárcere se consubstancia como uma verdadeira ferramenta de ofensa à dignidade humana e desrespeito sistemático aos direitos humanos.

O dispositivo constitucional em estudo é um verdadeiro contrapeso na busca pelos fins da pena, pois impõe ao condenado que ele não é mais parte do Estado e da Sociedade brasileira, por outro lado, é um inglório, que como punição pelo seu crime deve ser excluído da vida em sociedade, sem perspectiva de retorno.

Continuando, fundamental agora confrontar o dispositivo em estudo com outros dispositivos constitucionais, que, vale salientar, constituem a própria base do Estado Democrático e Constitucional de Direito, vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (CF, art. 1º)

“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: (...) (CF, art. 14º)

Como já aprofundado na análise feita previamente destes dispositivos, a legitimidade do Estado brasileiro e seu edifício jurídico recai na manifestação da soberania dos governados por meio de seus representantes eleitos. Ora, se os presos estão presos é porque são governados, mas como governados não podem eleger seus representantes, é uma contradição notória, bizarra e, acima de tudo, sinistra à coerência do ordenamento jurídico pátrio e, conseqüentemente, sua legitimidade.

Ademais, a suspensão dos direitos políticos, como consequência direta, inafastável e indefensável, da condenação criminal transitada em julgado, isto é, como sanção autoaplicável fere o devido processo legal (Art. 5º, LIV, CF), assim como a ampla defesa e o direito de contraditório (Art. 5º, LV, CF), visto que suspende os direitos políticos automaticamente, ao se proferir a sentença, como se por mágica a condenação por contravenção ou crime transformasse o indivíduo e lhe retirasse a qualidade de cidadão. Além disso, por ser aplicável indiscriminadamente a qualquer condenado, fere o princípio da individualização da pena (Art. 5º, XLVI, CF), aprofundando ainda mais a distância entre o artigo 15, inciso III, e os valores nos quais se assentam a ordem constitucional brasileira.

Neste sentido, preconiza Bobbio (1999, p.77):

A incompatibilidade entre duas normas deve ser um mal a ser eliminado, o que pressupõe uma regra de coerência que poderia assim ser formulada: ‘Num ordenamento jurídico não devem existir antinomias’. A coerência não é condição de validade, mas é sempre condição para a justiça do ordenamento, pois é evidente que quando duas normas contraditórias são válidas e que pode haver indiferentemente a aplicação de uma ou de outra, conforme o livre-arbítrio daqueles que são chamados a aplicá-las, são violadas duas exigências que inspiram o ordenamento jurídico: a exigência da certeza, que corresponde ao valor da paz ou da ordem, e a exigência da justiça, que corresponde ao valor da igualdade. Onde existem duas normas antinômicas, ambas válidas, e, portanto, aplicáveis, o ordenamento jurídico não consegue garantir nem a certeza, nem a justiça.

A contradição é tamanha que conseguiu chamar a disputada atenção do nosso Parlamento, no qual tramita a Proposta de Emenda Constitucional n.º65/2003, que sugere a supressão do inciso III do artigo 15, e, incluindo o condenado por sentença criminal transitada em julgado no rol daqueles beneficiados com o voto facultativo. Naturalmente se mantém a inelegibilidade, a fim de que não sejam manchados ainda mais a honra e o simbolismo dos cargos eletivos.

Todavia, diante do desinteresse da população brasileira, e, conseqüentemente, seus representantes, pela questão do cárcere e os direitos fundamentais dos apenados, o futuro desta PEC é incerto, ainda mais em um sistema no qual o processo legislativo é evadido de vícios, de ponta a ponta.

6 CONCLUSÕES

Ao serem tecidas essas considerações sobre a suspensão dos direitos políticos dos condenados por sentença criminal transitada em julgado buscou-se deixar claro que o voto é o fator legitimante de todo o pacto social e o meio pelo qual as classes desfavorecidas podem reivindicar ganhos e avanços sociais, é assim que funciona a evolução da sociedade democrática, mas que, a exclusão política de

determinada parcela da sociedade breca essa evolução e traz problemas dos mais sinistros à coesão e coerência do Estado Democrático e Constitucional de Direito brasileiro.

Apresentou-se também, como anda o cenário brasileiro em relação ao direito de voto dos presos provisórios, os empecilhos e avanços para a garantia desse direito de todo cidadão, mas que infelizmente não é respeitado pelas autoridades públicas, criando uma situação na qual, o Estado afigura como um grande criminoso, pois como se sabe “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (CF, art. 5º, II) e a lei permite ao preso provisório que o faça, mas a Administração Pública o impede de fazê-lo.

Diante da questão do preso provisório demonstrou-se a importância e o protagonismo do TSE e dos TREs na concretização deste direito fundamental, a despeito de a inércia dos poderes legislativo e executivo continue a vedar, de forma criminosa, o acesso ao voto ao acusado.

Não restaram dúvidas quanto à incompatibilidade da norma do artigo 15, inciso III, da Carta Magna em face de uma série de dispositivos constitucionais, comprovando que esta norma, além de nociva à coerência do ordenamento, desrespeita completamente o devido processo legal e as garantias de ampla defesa e contraditório.

Por fim, foi comentada a PEC n.º 65/2003, que, reconhecendo a democracia como um corpo social formado por todos os cidadãos sem discriminação entre si, busca suprimir a imposição punitiva arbitrária do dispositivo normativo em questão.

REFERÊNCIAS

1. BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**, 10. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 77
2. DUBY, Georges. Heresias e Sociedades na Europa Pré-Industrial, séculos XI-XVIII. In: **Idade Média** : Idade dos Homens. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p.178
3. D'URSO, apud HADDAD, Ucho. **Barrados no Baile**: mesmo marginalizado, o preso tem o direito de votar. Disponível em: <<http://www.ucho.info/e-xclusiva.htm> >. Acesso em: 15 mar. 2013
4. FALCON, Francisco José Calazans. **Iluminismo**. 4.ed. São Paulo: Ática, 1994. v.84. 95 p.
5. MAIOR, Paula Francinetti Souto. Considerações quanto ao direito de voto do preso, diante do art. 15, inciso III, da Constituição Federal do Brasil. **Atualidades Jurídicas**: revista eletrônica do conselho federal da OAB, São Paulo, n. 9, p.138. Acesso em: 01 set. 2010.
6. MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
7. SILVA, Antonio Ozaí da . A Representação do Negro na Política Brasileira. **Cadernos de Estudos e Pesquisas** (Universidade Salgado Oliveira), v. VIII, p. 29, 2004.
8. TORRENS, Laertes de Macedo. **Estudos sobre Execução Penal**. São Paulo: SOGE, 2000, p.90
9. ZAFFARONI, Raúl Eugenio. **Manual de Direito Penal Brasileiro** : parte geral. 5. ed., rev. e atual. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004, p. 172.

COMMENTS ON THE ARTICLE 15, ITEM III, FROM THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION

ABSTRACT:

This paper conducts a critical analysis of Article 15, item III of the Brazilian Federal Constitution and the suspension of political rights of prisoners. Aim and explains how this constitutional norm is harmful to the Brazilian democratic State and the very cohesion of our legal system, identifying and discussing the inconsistency of this constitutional provision with some of the fundamentals of the Brazilian Republic and the due process of law. It also stresses the incompatibility of this constitutional seal with the stated purposes of the penalty.

Keywords: Political rights of definitive prisoners. Political rights of provisional prisoners.

FÁBIO HOLANDA GADELHA DE PAIVA

Estudante do Curso de Graduação em Direito da Universidade Potiguar. Ex-Estagiário da Advocacia-Geral da União (Procuradoria da União no Rio Grande do Norte) e da Defensoria Pública da União. Estagiário do Ministério Público Federal. E-mail: fabiopaiva2006@yahoo.com.br

RESUMO: Através da elaboração do presente artigo almeja-se mostrar a situação jurídica do analfabeto ao longo da História Eleitoral brasileira, revelando o que se vem entendendo por “analfabeto” no âmbito dos Tribunais para fins de capacidade eleitoral passiva, analisando, ainda, como se constata, em termos práticos, a condição de alfabetizado dos candidatos a cargos políticos.

PALAVRAS CHAVES: Direito Eleitoral. Analfabeto. Analfabetismo. Inelegibilidade.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 ANALFABETO, ANALFABETISMO E ILETRISMO; 3 O ANALFABETISMO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO; 4 CONCLUSÃO.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi feito na intenção de demonstrar o exercício dos direitos políticos de votar e de ser votado por parte dos analfabetos ao longo da História do Brasil Independente, partindo do século XIX, com a Constituição Imperial de 1824, passando pelo final do século XX, quando foi promulgada a Constituição Republicana de 1988, até o início deste século XXI.

O analfabetismo sempre foi um fenômeno presente na sociedade brasileira, com seu surgimento em solo pátrio a partir da chegada dos jesuítas portugueses no século XVI, mantendo-se aqui até os dias atuais, contando o Brasil com uma população de 14 milhões de analfabetos.

Segundo as entidades internacionais voltadas à Educação e ao Progresso da Humanidade, o analfabetismo no mundo atinge cerca de 800 milhões de pessoas.

Em 1958, a UNESCO elaborou o conceito de analfabeto, considerando assim o indivíduo que não consegue ler e escrever um bilhete simples no seu idioma. Vinte anos mais tarde, em 1978, a referida organização estabeleceu o que se deve entender por analfabeto funcional, tido como o indivíduo que não consegue se valer da leitura, da escrita e do cálculo na interpretação do mundo que o rodeia, na resolução de problemas individuais e que digam respeito à sua comunidade.

O semianalfabeto, ou seja, aquele que sabe ler, mas não sabe escrever e vice-versa, é equiparado pela UNESCO ao patamar de analfabeto.

O Direito Eleitoral Brasileiro, infelizmente, desprezou o conceito e a abrangência do termo analfabeto cunhado pela UNESCO, considerando elegível o semianalfabetizado e, em certas ocasiões, o analfabeto funcional, tido, para fins eleitorais, simplesmente, como alguém que não consegue interpretar o que lê.

2 ANALFABETO, ANALFABETISMO E ILETRISMO

A palavra “analfabeto” tem sua origem no vocábulo grego *analphábetos*, que significa “aquele que não conhece nem o alfa nem o beta”.

De acordo com Aurélio Buarque de Holanda analfabeta é a pessoa que não conhece o alfabeto, que não sabe ler e escrever. Analfabetismo, nas palavras do renomado autor, denota o estado ou condição de analfabeto, referindo-se à falta absoluta de instrução (FERREIRA, 2004, p.128). Na visão de Alberto Rollo, analfabetismo é “a incapacidade absoluta de ler e escrever, que não se confunde com o semi-analfabetismo, que é a extrema dificuldade – mas não total incapacidade – para compreender e reproduzir os símbolos gráficos” (ROLLO, 2008, p.86).

Pedro Roberto Decomain ensina que analfabetos são “aqueles que nada sabem ler nem escrever” (DECOMAIN, 2004, p.54). Ney Moura Teles assevera que analfabetos são os que “não sabem compreender as comunicações escritas, nem se expressarem, por escrito, na língua pátria, ainda que ru-

dimentarmente” (TELES, 2002, p. 58). José Jairo Gomes, por sua vez, afirma que “analfabeto é quem não domina um sistema escrito de linguagem, carecendo dos conhecimentos necessários para ler e escrever” (GOMES, 2011, p.154).

No ano de 1958, foi realizada Conferência da UNESCO em Paris, onde se considerou o analfabeto como sendo “uma pessoa incapaz de ler e escrever um bilhete simples, relacionado à sua vida diária” (CAMPOS, 2012).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) designa por analfabeta a pessoa que “não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece”¹. O conceito foi mantido na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, a cargo daquele órgão governamental, realizada em 2009².

A UNESCO considera que o processo de alfabetização só se consolida de fato quando se conclui a 4ª série do Ensino Fundamental. Quem possui menos de quatro anos de estudo é tido como analfabeto funcional. José Jairo Gomes adverte, ainda, que:

Nessa categoria também se deve inscrever a pessoa alfabetizada, a qual, todavia, por não ter consolidado o conhecimento recebido ou por falta de uso (desuso), tornou-se incapaz de produzir ou compreender adequadamente textos simples. Esse tipo de analfabetismo funcional não tem sido de rara ocorrência nas modernas sociedades consumistas, em que há prevalência dos meios de comunicação sonoros e visuais, potenciais e desestimuladores da leitura e da escrita para aquisição e solidificação de informações e a interação com o mundo³.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves considera que uma pessoa é “analfabeta funcional” quando “não consegue ler ou entender um texto curto, como uma matéria de revista ou jornal” (GONÇALVES, 2010, p.34). Este autor informa, ainda, que no Brasil a taxa de analfabetismo funcional é de 30% ou mais, fato que se deve à péssima educação básica que há no País.

Antônio Houaiss e Mauro de Sales Villar conceituam o analfabeto funcional como alguém “cujas habilidades de leitura e escrita são insuficientes para atender às necessidades práticas do dia a dia e para promover o seu desenvolvimento pessoal e profissional” (HOUAISS, 2009, p.124).

Em 1978, a UNESCO definiu o analfabeto funcional como sendo:

Uma pessoa incapaz de utilizar a escrita e a leitura para desempenhar atividades demandadas pelo seu grupo e comunidade e também incapaz de desempenhar tarefas em que a escrita, a leitura e o cálculo sejam exigidos para seu próprio desenvolvimento e o de sua comunidade⁴.

A UNESCO emprega o termo “semianalfabeto”, por sua vez, para se referir àquele que saiba ler e não saiba escrever ou saiba escrever e não saiba ler um pequeno texto. Contudo, em suas considerações oficiais, a referida organização inclui o semianalfabeto nos cálculos dos índices de analfabetismo (CONEGLIAN, 2008, p. 88).

Carmem Maria Craidy aponta que a partir dos anos 1970, em função de ser difícil precisar o que seria uma pessoa alfabetizada, a discussão sobre o analfabetismo cedeu espaço ao debate sobre o *iletrismo* (CRAIDY, 1998, p.39). Aduz a mencionada autora que o conceito de iletrismo nasceu quando, nos países desenvolvidos, foi constatado que, após um século de universalização da escola obrigatória, grande parte da população era incapaz de ler e escrever.

Na França, diversos movimentos sociais, em especial o ATD-Quart-Monde⁵, anunciaram, no fim dos anos 1970, que cerca de 30% a 40% dos franceses não sabiam ler e escrever. Tais informações

1. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm#ta>. Acesso em: 18 abr. 2012.

2. CAMPOS, George de Moraes. **Ob. cit.**

3. GOMES, José Jairo. **Ob. cit.**, p. 154.

4. Conceito extraído da obra de CAMPOS, George de Moraes. **Ob. cit.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revisita/texto/21430>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

5. Movimento francês da sociedade civil, engajado na luta contra os processos de exclusão social. Foi o responsável pela criação da expressão *illettrisme*, utilizada para designar as dificuldades no uso da língua escrita por parte da população francesa escolarizada.

levaram o Estado Francês a se manifestar a respeito, com a criação do GPLI (*Group Permanent de Lutte Contre l'Illettrisme*), de cunho interministerial, contando com o apoio de organismos internacionais. No ano de 1983 o GPLI produziu um relatório – o *Rapport au premier ministre* – publicado no início de 1984 no qual se apontou que o índice de iletrados na França era de aproximadamente 10%. O mencionado relatório apontou, ainda, que pesquisas realizadas na década de 1970 demonstraram que no Reino Unido havia dois milhões de pessoas iletradas e nos Estados Unidos, vinte e três milhões.

Interessante notar que, em 1976, uma pesquisa realizada nos Estados Unidos considerou como iletrada a pessoa incapaz de calcular o consumo de combustível de um automóvel; de ler corretamente um anúncio de oferta de emprego; de dar troco correto e de compreender os descontos efetuados em seu contracheque.

Entendemos correta a referida pesquisa, até porque de nada adianta um indivíduo conseguir fazer a simples memorização dos sinais gráficos das palavras e não ser capaz de compreender o significado contido no enunciado escrito. É praticamente “um cego procurando a luz na imensidão do Paraíso”, no dizer do festejado Zé Ramalho.

E, ao que tudo indica, nosso posicionamento mostra-se correto. Pelo menos está embasado no conceito de analfabeto funcional estabelecido pela UNESCO em 1978, dois anos após a realização da aludida pesquisa nos Estados Unidos da América.

Os debates e estudos acerca do iletrismo começaram a ganhar espaço sobre os que se realizavam nos anos 1970 acerca do fracasso escolar.

Considerado inicialmente como patologia pessoal ou social, o iletrismo depois passou a ser considerado como uma patologia escolar, consequência da impotência da escola em cumprir sua função alfabetizadora. Entretanto, deve-se avaliar o problema do iletrismo “como um fenômeno complexo, cujos fatores dominantes se situariam nas interações sociais”.⁶

Pode-se mesmo dizer que analfabetismo e iletrismo são expressões que se referem ao fenômeno social que se manifesta pela dificuldade e/ou incapacidade de uso da língua escrita por pessoas que vivem em sociedades alfabetizadas/letradas. O iletrismo é um termo usado nos países europeus para fazer referência a este mesmo fenômeno social —chamado no Brasil de analfabetismo —que se apresenta na fase pós-escolar.

Assim, o analfabetismo e/ou o iletrismo não são apenas um produto escolar.

Isso não só porque a escola tem se revelado incompetente para alfabetizar plenamente toda população, mas também porque os conceitos em questão (analfabetismo e iletrismo) resultam de um olhar escolarizado sobre a sociedade. (...) a compreensão do problema exige primeiro uma abordagem multidisciplinar e segundo, a consideração da língua escrita enquanto elemento significativo na constituição do sujeito em uma sociedade letrada⁷.

Como bem declarou o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, o analfabetismo agrava os ciclos de problemas de saúde, pobreza e privação dos bens vitais mínimos, enfraquecendo as comunidades e fulminando as metas dos processos democráticos através da marginalização e da exclusão⁸.

De acordo com informações do IBGE, colhidas por José Jairo Gomes⁹, no ano 2000, a taxa de analfabetismo no Brasil chegava a 13,64%¹⁰. E em 2005 o Brasil tinha 11,1% de sua população com 15 anos ou mais constituída de analfabetos.

6. CRAIDY, Carmem Maria. *Ob. cit.*, p. 41.

7. _____. *Ob. cit.*, p. 45.

8. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/alfabetizacao-e-vital-para-superar-pobreza-e-garantir-estabilidade-dos-paises-afirma-onu/> > Acesso em: 12 jun. 2012.

9. GOMES, José Jairo. *Ob. cit.*, p. 155.

10. No ano de 1970, a taxa de analfabetismo de pessoas com idade igual ou superior a 15 anos era de 33,60%. Em 1980 esse índice chegou a 25,50%, caindo para 20,10% em 1991.

O censo de 2010 do IBGE apurou que 9,63% da população brasileira com 15 anos ou mais de idade são de analfabetos. Isso representa aproximadamente 14 milhões de brasileiros. Este percentual ultrapassa a média da América Latina e do Caribe, que é de 9,5%; supera, ainda, a média de países como Argentina, Cuba e Chile com cerca de 5% de analfabetos. Entre os idosos, a pesquisa do IBGE em 2010 apontou que 26,5% das pessoas com 60 anos ou mais são analfabetas¹¹.

O maior índice de analfabetismo encontra-se no Nordeste, com 19,1% de sua população formada por analfabetos. De cada dois nordestinos com idade igual ou maior que 60 anos, um é analfabeto. No Sudeste os analfabetos representam 5,5% da população; no Sul, 5,1%; no Centro-Oeste, 7,2%, e no Norte, 11,2%¹².

Segundo dados demográficos divulgados pelo Banco Mundial em 2009, o número de analfabetos no Brasil – cerca de 14 milhões – supera a população de países como Portugal (10.632.069 habitantes), Grécia (11.283.293 habitantes), Suécia (9.302.123 habitantes) e Uruguai (3.344.938 habitantes)¹³.

As entidades internacionais (ONU, UNESCO) consideram os índices de alfabetização de um país como indicadores de desenvolvimento humano. Segundo dados desses organismos internacionais, há no mundo quase 800 milhões de pessoas incapazes de ler e escrever.

Em 2009, cerca de dois terços dos estimados 793 milhões de adultos analfabetos no planeta eram do sexo feminino. Neste mesmo ano, cerca de 67 milhões de crianças em idade escolar primária e 72 milhões de adolescentes tiveram negado o seu direito à educação. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), mais da metade dos adultos de 11 países são analfabetos¹⁴.

Infelizmente, não há um interesse verdadeiro em erradicar o analfabetismo do Brasil. Afinal, um eleitor analfabeto não vota com uma real consciência cidadã. É uma simples marionete nas mãos da classe política, que se elege e se reelege graças ao voto desses milhões de analfabetos que povoam o Brasil, que em troca do voto recebem, de forma infundável, um assistencialismo vergonhoso, ao invés de serem agraciados com uma política socioeconômica que cumprisse de fato os preceitos constitucionais relativos à educação, à erradicação da pobreza, à promoção do bem de todos, tornando assim concreto e respeitado o princípio basilar da Dignidade da Pessoa Humana.

3 O ANALFABETISMO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O Brasil é um verdadeiro “palanque eleitoral”! Ano sim, ano não, ou seja, a cada dois anos, sempre em anos pares, há a realização de eleições para a “escolha” dos governantes que dizem que irão representar os interesses da sociedade e fazer de tudo para o bem-estar da coletividade. Durante as eleições, “o Brasil mergulha em um caldeirão de efervescência política, de diferentes diretrizes e ideologias, de onde emergem alguns poucos escolhidos pela sociedade para representá-la”¹⁵.

A escolha dos representantes políticos, isto é, a soberania popular, é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, de igual valor para todos, nos termos do art. 14 da Constituição de 1988.

O direito ao sufrágio deve ser analisado sob a óptica da capacidade eleitoral ativa, que consiste no direito de alistar-se como eleitor e, conseqüentemente, de votar, e sob o prisma da capacidade eleitoral passiva, que representa o direito de ser votado, ou seja, eleger-se para um cargo político (vereador, presidente, senador etc.).

As condições de elegibilidade são requisitos objetivos positivos que precisam ser atendidos para que a pessoa possa concorrer a um cargo político, ou seja, para que possa exercer o direito de ser votado. Tais condições encontram-se localizadas no art. 14, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

11. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/politica/brasil-tem-quase-14-milhoes-de-analfabetos-2789595>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

12. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/politica/brasil-tem-quase-14-milhoes-de-analfabetos-2789595>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

13. GOMES, José Jairo. *Ob. cit.*, p. 155.

14. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/alfabetizacao-e-vital-para-superar-pobreza-e-garantir-estabilidade-dos-paises-afirma-onu/>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

15. CAMPOS, George de Moraes. *Ob. cit.*

As situações de inelegibilidades, por sua vez, consistem em hipóteses negativas que, uma vez presentes, impedem a aquisição da capacidade eleitoral passiva, ou seja, obstaculizam que a pessoa adquira o direito de se candidatar, de ser votado.

Dessa forma, para que uma pessoa tenha plena capacidade eleitoral passiva, ela deve, simultaneamente, preencher os requisitos de elegibilidade listados no art. 14, § 3º, da Constituição, e não se encontrar inserida em uma das situações negativas que a impeçam de adquirir o direito de ser votada.

Uma das hipóteses de inelegibilidade é ser o pretenso candidato analfabeto.

Na Constituição Brasileira de 1824, não havia proibição ao analfabeto de votar e de ser votado.

Na segunda metade do século XIX, a situação do analfabeto ficou crítica do ponto de vista político-eleitoral. Com a entrada em vigor do Decreto nº 3.029/1881¹⁶, o analfabeto, pela primeira vez na História Eleitoral brasileira, teve excluído seu direito ao voto.

A Constituição de 1891, a primeira do Período Republicano, passou a proibir o analfabeto de votar (art. 70, § 1º, nº 2º) e de ser votado (art. 70, § 2º). Pode-se mesmo afirmar que o analfabeto, a partir da segunda metade do século XIX, deixou de ser cidadão, eis que ficou privado de direitos políticos.

A Constituição de 1934, em seu art. 108, parágrafo único, alínea “a”, prescrevia que não podiam alistar-se eleitores os que não sabiam ler e escrever, sendo que o art. 112 estabelecia que aqueles que não estivessem alistados como eleitores seriam inelegíveis.

O parágrafo único, alínea “a”, do art. 117, da Constituição de 1937, dizia que os analfabetos não podiam alistar-se eleitores e, por isso, não podiam ser votados, já os inalistáveis eram inelegíveis, nos termos do art. 121.

Os arts. 132 e 138 da Constituição de 1946 pregavam, respectivamente, que o analfabeto não podia se alistar como eleitor nem ser candidato a cargos políticos nas eleições.

A Constituição de 1967, no art. 142, § 3º, “a”, dispunha que os analfabetos não podiam alistar-se eleitores. E o art. 145 apregoava que os inalistáveis eram inelegíveis. Logo, perante a Carta Magna de 1967 o analfabeto era inelegível, eis que inalistável.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro 1969, que muitos consideram como uma nova Constituição, a inelegibilidade do analfabeto foi mantida, conforme se depreende da leitura conjunta dos arts. 147, § 3º, “a”, e 150.

Ao advir a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, a situação eleitoral do analfabeto foi um pouco melhorada, eis que a referida Emenda 25 inseriu no art. 147 o parágrafo quarto, o qual passou a dispor que incumbiria à lei disciplinar a forma pela qual os analfabetos poderiam alistar-se eleitores e exercer o direito de voto. Entretanto, a Emenda 25, ao alterar a redação do art. 150, expressamente fixou que os analfabetos eram inelegíveis.

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, em seu art. 14, § 1º, II, “a”, dispõe que o analfabeto pode votar, esclarecendo que o alistamento como eleitor e o voto lhes são facultativos. Entretanto, no § 4º do art. 14, a Carta Cidadã veda que o analfabeto seja eleito, isto é, impede que ele se candidate a cargo político e receba votos.

Nos termos do art. 1º, I, “a”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o analfabeto é considerado inelegível.

Conforme amplamente visto, o analfabeto é a pessoa que não tem conhecimento acerca de um sistema escrito de linguagem, não conseguindo ler e escrever um texto de parca complexidade em seu próprio idioma. Entendemos que também integra o conceito de analfabeto em sentido amplo a pessoa que sabe ler, mas não sabe escrever e vice-versa – que é o semianalfabeto –, assim como

16. O Decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881, que teve como redator final o Deputado Geral Rui Barbosa, também ficou conhecido como “Lei Saraiva”. Deveu-se tal denominação à homenagem feita a José Antônio Saraiva, Ministro do Império, que foi o responsável pela primeira reforma eleitoral do país.

a pessoa que possui débeis conhecimentos de leitura e escrita, não conseguindo interpretar textos medianos, escrever em linguagem formal, nem realizar simples cálculos aritméticos – ou seja, o alfabeto funcional.

Para fins de elegibilidade, a Constituição Federal faz vedação apenas aos analfabetos de se candidatarem, não deixando explícito se em tal termo está contido o alfabeto funcional.

Há na Doutrina Eleitoralista quem defenda que somente o “alfabeto clássico”, ou seja, aquele não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que fala, é quem está impedido pelo art. 14, § 4º, da Constituição de 1988, de exercer o *jus honorum*, isto é, o direito de ser votado.

Assim, o semianalfabeto e o analfabeto funcional, para essa corrente, não estariam impedidos de se candidatar. Nesse sentido, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves ensina que:

O índice de analfabetismo funcional no Brasil, mercê de nossa péssima educação básica, é de assustadores 30% ou mais. Evidentemente, não se autoriza uma interpretação constitucional capaz de deixar sem direitos políticos passivos cerca de 30% da população brasileira. Portanto, é o analfabetismo total que impede a candidatura¹⁷.

Trilhando o mesmo caminho, Olivar Augusto Roberti Coneglian fala que, para fins de inelegibilidade, a Constituição de 1988 dispõe que somente os analfabetos não podem se candidatar. O autor argumenta que a possibilidade de ser candidato é direito público subjetivo, não podendo a regra inserta no art. 14, § 4º, da Carta Democrática, se estender aos semianalfabetos¹⁸.

Com esteio nessa Doutrina, o Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul já decidiu que “o que impede a candidatura é o analfabetismo, conceito extremo que não abrange os semi-alfabetizados”¹⁹.

Assentou-se, ademais, na Corte Eleitoral do Mato Grosso, que “o semialfabetizado não é impedido de se candidatar, teor do próprio ordenamento constitucional”²⁰.

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo já considerou que:

Erros e falta de desenvoltura na escrita, desde que demonstrado um mínimo razoável, revelam insuficiência de conhecimento própria de quem é semi-alfabetizado; mas não a inexistência, a carência total de informação própria do analfabeto²¹.

Fixou-se, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, o entendimento de que:

O candidato que em teste de avaliação consegue copiar texto com letra cursiva, demonstrando entendimento e manejo da linguagem escrita, embora de forma rudimentar, não deve ser considerado analfabeto, para os fins do art. 14, § 4º, da Constituição Federal²².

Os Tribunais Regionais Eleitorais, em suma, de modo unânime, têm decidido que a regra de inelegibilidade constitucional do art. 14, § 4º, não se aplica ao semianalfabeto.

Existe outra corrente de doutrinadores que defendem que a condição de analfabeto e/ou de semianalfabeto deve ser auferida à luz da situação social do pretendo candidato, do local em que almeja se eleger e também do cargo político que anseia ocupar²³.

Entretanto, o simples fato de lançar assinatura em documento não induz à presunção de ser o indivíduo semialfabetizado. Esse é o entendimento da Corte Superior Eleitoral²⁴ e de outros Tribunais Regionais Eleitorais, a exemplo do de Goiás²⁵.

17. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Ob. cit.*, p. 34.

18. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Ob. cit.*, p. 89.

19. Recurso Eleitoral nº 910, TRE/MS, Rel. André Luiz Borges Netto. j. 27/08/2008, unânime.

20. Recurso Eleitoral nº 1062, TRE/MT, Acorizal, Rel. João Celestino Corrêa da Costa Neto. j. 27/08/2004.

21. Recurso Eleitoral nº 20271, TRE/SP, Itapeverica da Serra, Rel. Décio de Moura Notarangeli. j. 19/08/2004.

22. Recurso Eleitoral nº 291, TRE/SC, Rel. Volnei Celso Tomazini. j. 25/08/2008.

23. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Ob. cit.*

24. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 21732, TSE/MG, Mamonas, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes. j. 19/09/2004.

25. Recurso Eleitoral nº 4425, TRE/GO, Rel. Airton Fernandes de Campos. j. 28/08/2008.

Com relação ao analfabeto funcional a questão ainda não está pacificada, havendo decisões que o consideram inelegível²⁶ e outras que entendem que o analfabetismo funcional não é causa de inelegibilidade²⁷.

Ressalte-se, porém, que, para fins eleitorais, analfabeto funcional é somente aquele que não consegue interpretar o que lê.

Infelizmente, o Direito Eleitoral Brasileiro mostrou-se deveras arrogante ao desprezar o conceito de analfabeto funcional elaborado pela entidade internacional de maior autoridade no assunto, a UNESCO, que considera o analfabeto funcional como alguém não apenas inabilitado a interpretar o que lê, mas também o indivíduo incapaz de utilizar a escrita e a leitura para desempenhar atividades necessárias ao seu grupo e à sua comunidade e também incapaz de desempenhar tarefas em que a escrita, a leitura e o cálculo sejam exigidos para seu próprio desenvolvimento e o de sua comunidade.

De qualquer maneira, para saber se um candidato é analfabeto ou não, a Justiça Eleitoral, em regra, utiliza “testes de alfabetização”, dentre eles o famoso “teste do bilhete”: caso o candidato consiga ler e escrever um bilhete simples, não será tido como analfabeto e, portanto, apto a ter deferido seu registro de candidatura.

Via de regra, os testes de alfabetização só são aplicados quando o candidato, ao requerer o registro de sua candidatura, não apresenta comprovante de escolaridade ou, ainda que o apresente, haja fundadas razões para que se duvide da sua condição de alfabetizado.

Conforme leciona Carlos Eduardo de Oliveira Lula, esses testes almejam constatar:

A condição de não-analfabeto do candidato. Assim, durante o processo de registro de candidatura, caso o candidato não possua comprovante de escolaridade, ou ainda que o possua haja dúvidas quanto sua condição de não-analfabeto, pode o magistrado submeter qualquer candidato ao teste de alfabetismo, a fim de verificar se ausente a causa de inelegibilidade²⁸.

Ressalte-se que os mencionados testes de alfabetização não podem submeter o candidato ao escárnio público, massacrando sua honra e integridade psíquica, ou seja, violando a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já afirmou que é “Vedada (...) a submissão de candidatos a exames coletivos para comprovação da aludida condição de elegibilidade, uma vez que tal metodologia lhes impõe constrangimento, agredindo-lhes a dignidade humana”²⁹.

A Corte Superior Eleitoral, em outra oportunidade, decidiu que:

O Exame elementar de alfabetização ou teste de escolaridade, em audiência pública, pode comprometer a reputação dos pré-candidatos, que acabam expostos a situação degradante. (...) Nas hipóteses de dúvida fundada sobre a condição de alfabetizado, a aferição se fará individualmente, caso a caso, sem constrangimentos³⁰.

Em vez de proceder ao teste do bilhete ou a outros testes de alfabetização, quando o candidato não apresenta comprovante de escolaridade, tem-se admitido a declaração de próprio punho a que se refere o art. 28, § 4º, da Resolução TSE nº 21.608/2004. O Tribunal Superior Eleitoral já chegou mesmo a afirmar que:

Na falta do comprovante de escolaridade, é imprescindível que o candidato firme declaração de próprio punho em cartório, na presença do juiz ou de serventuário da Justiça Eleitoral, a fim de que o magistrado possa formar sua convicção acerca da condição de alfabetizado do candidato³¹.

26. Recurso Eleitoral nº 727, TRE/AL, Rel. Maria Catarina Ramalho de Moraes, DOEAL 23/08/2004; Recurso Eleitoral nº 737, TRE/AL, Rel. Maria Catarina Ramalho de Moraes, DOEAL 23/08/2004; Recurso Eleitoral nº 434, TRE/AP, Rel. Luiz Carlos Gomes dos Santos, j. 21/08/2008.

27. Recurso Eleitoral nº 375, TRE/TO, Rel. Antônio Félix Gonçalves, j. 26/08/2008; Recurso Eleitoral nº 279, TRE/TO, Rel. Antônio Félix Gonçalves, j. 26/08/2008; Recurso Eleitoral nº 435, TRE/TO, Rel. Antônio Félix Gonçalves, j. 02/09/2008; Recurso Eleitoral nº 453, TRE/TO, Rel. Antônio Félix Gonçalves, j. 02/09/2008; Recurso Eleitoral nº 1770, TRE/MG, Rel. Tiago Pinto, PSESS 28/08/2008.

28. LULA, Carlos E.de O., 2010, p. 295.

29. Recurso Especial Eleitoral nº 21920, TSE, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, j. 31/08/2004.

30. Reclamação nº 318, TSE, Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, j. 17/08/2004.

31. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31937, TSE, Rel. Min. Ricardo Lewandoswki, j. 05/05/2009, DJE 02/06/2009.

Nada obstante, caso o juiz ainda tenha dúvida quanto à situação de alfabetizado do candidato, poderá, com base na aludida Resolução, determinar a aferição da alfabetização por outros meios, conforme decidiu o Tribunal Superior Eleitoral aos 18 de setembro de 2004, no Acórdão nº 21.920, de relatoria do Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos.

E de que outro modo pode ser auferida a condição de alfabetizado do pretenso candidato?

George de Moraes Campos entende que deve ser realizada sob a “forma de ditado (ou perguntas) usando os termos mais simples possíveis, que demandem alguma relação com as atividades cotidianas do pretenso candidato”³². Esclarece o supramencionado autor que o teste de alfabetização:

Destina-se tão somente a aferir a condição de alfabetizado (capacidade de ler/escrever), não se prestando a comprovar o domínio da norma culta da língua. Nessa linha de raciocínio, um pretenso candidato que grife ‘veriator’ (ao invés de vereador) ou ‘prefeitu’ (ao invés de prefeito), por exemplo, não pode ser tido por analfabeto, eis que possui noções rudimentares de leitura e escrita. Esclareça-se que o sentido da norma legal é, simplesmente, verificar se o candidato é alfabetizado. A pessoa capaz de ler e escrever, ainda que o texto produzido não esteja corretamente grafado, contudo, demonstre coerência e sentido, é considerada semialfabetizada³³.

Igualmente, José Jairo Gomes assevera que não se pode exigir do candidato pleno domínio da escrita, perfeição no emprego do idioma. Este autor explica que:

Não se trata de trocar x por s ou sc por c, confundir mal com mau ou bem com bom, escorregões, aliás, comuns mesmo por portadores de diplomas. Cuida-se, sim, de desconhecere[m] estruturas e articulações fundamentais da língua, de não se saber ler uma frase singela, de se ignorar a escrita de palavras corriqueiras, como ‘gato’, ‘banana’, ‘mãe’. Obviamente, não se pretende que apenas homens letrados se candidatem aos postos públicos, mas, sim, que os candidatos tenham um mínimo de conhecimento da língua para que possam exercer com independência, dignidade e altivez o mandato conquistado³⁴.

Concordamos com José Jairo Gomes quando afirma que a aplicação de testes de alfabetização por parte de juízes eleitorais, conquanto seja louvável, não resolve o problema. Primeiro, pela falta de preparo técnico-científico de muitos Magistrados na realização de tais avaliações. Em segundo lugar, defendemos que os referidos testes, além de serem padronizados do ponto de vista educacional, variando apenas o nível de dificuldade conforme o cargo a exercido, indo do “mais fácil”, para o cargo de Vereador, ao “mais difícil”, para o cargo de Presidente da República, têm de ser aplicados por especialistas na área de Pedagogia, Psicopedagogia e Letras, cabendo a eles auferir a condição de alfabetizado do pretenso candidato. Assim sendo feito, acreditamos que os comentados testes estarão mais próximos de um “diagnóstico” de alfabetização científico.

E se o indivíduo, mesmo sendo analfabeto, requerer o registro de sua candidatura e seu pedido tiver sido acatado? E se for diplomado, investindo-se no cargo político ao qual foi eleito?

Devem os legitimados (Ministério Público, qualquer candidato, partido político ou coligação) fazer uso da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, prevista na Lei Complementar nº 64/90. Ao ser reconhecida a inelegibilidade do candidato analfabeto, três situações podem ocorrer: (a) indeferimento do pedido de registro de candidatura; (b) cancelamento do registro, se já tiver sido feito; (c) declaração da nulidade do diploma, caso já tenha sido expedido ao candidato eleito.

Pode-se utilizar, ainda, do Recurso Contra Expedição de Diploma, nos termos do art. 262, I, do Código Eleitoral, caso já tenha havido a diplomação do candidato analfabeto eleito.

Ressalte-se que não há que se falar em preclusão quanto ao emprego das medidas jurídicas acima quando fundadas na alegação de candidato analfabeto. Isso porque a inelegibilidade do analfabeto, por ser de índole constitucional, não está sujeita a prazo preclusivo, podendo ser alegada a qualquer tempo, “na fase do registro de candidatura ou posteriormente, antes ou depois das eleições”³⁵.

32. CAMPOS, George de Moraes. *Ob. cit.*

33. CAMPOS, George de Moraes. *Ob. cit.*

34. GOMES, José Jairo. *Ob. cit.*, p. 156.

35. GOMES, José Jairo. *Ob. cit.*, p. 153.

Por fim, ainda que o candidato já tenha ocupado cargo eletivo, isso não é prova de sua condição de alfabetizado. Nesse sentido, sumulou-se o entendimento de que “o exercício de cargo eletivo não é circunstância suficiente para, em recurso especial, determinar-se a reforma de decisão mediante a qual o candidato foi considerado analfabeto” (Súmula 15 do TSE).

Foi necessário editar esta súmula porque, no Brasil, lamentavelmente, principalmente em eleições municipais, especialmente em cidadezinhas pequeninas e com precário sistema educacional, não chegou a ser raro que candidatos fossem eleitos ao cargo de Vereador mesmo sendo analfabetos e conseguissem a reeleição ainda estando na mesma condição educacional, utilizando-se do argumento de que, se foram eleitos, a sua condição de alfabetizado consistiria em presunção absoluta, sem possibilidade de prova em contrário.

Tal alegação, se tivesse sido acatada, implicaria em maquiavélica, sorrateira e avassaladora violação à proibição inserta no art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Felizmente, quanto a este ponto, a Corte Superior da Justiça Eleitoral admitiu a possibilidade de os magistrados auferirem o *status* de alfabetizado do pretenso candidato ainda que este esteja concorrendo à reeleição.

4 CONCLUSÃO

Verifica-se, ante todo o exposto, que o analfabeto, durante grande parte da História Eleitoral Brasileira, foi excluído do conceito de cidadão, eis que privado dos direitos políticos.

Na República, foi somente com o nascimento da Constituição Federal de 1988 que o analfabeto passou a usufruir, plenamente, independentemente de disposição legal, do direito ao voto, o qual lhe foi facultado.

Veda-se ao analfabeto, todavia, desde o Período Imperial, o direito de ser votado, constituindo tal situação educacional uma causa de inelegibilidade constitucional.

Ainda que referida proibição mereça aplausos do ponto de vista jurídico-político, a verdade é que uma gama de indivíduos considerados pedagogicamente analfabetos funcionais podem obter a diplomação aos mais altos cargos políticos. Tudo porque o conceito de analfabeto funcional elaborado pela UNESCO foi desprezado pelas Cortes Eleitorais do Brasil.

Segundo nosso posicionamento, o conceito de analfabeto, inclusive para fins político-eleitorais, deve albergar a pessoa semianalfabeta e a analfabeta funcional. Em outros termos, defendemos que tanto o semianalfabeto quanto o analfabeto funcional deveriam ser considerados inelegíveis. Até porque, como já demonstrado, a UNESCO inclui o semianalfabeto nos cálculos dos índices de analfabetismo, não havendo razão lógica que impeça o analfabeto funcional de ser abrangido nos referidos índices.

Por fim, defendemos a proposta de Emenda Constitucional que imponha níveis de escolaridade para cada cargo político. Assim, pensamos que para um candidato concorrer a um cargo de Vereador, deva ele ter, ao menos, concluído o Ensino Médio; para ser Prefeito, Governador, Presidente, Deputado e Senador, deva se exigir Diploma de Graduação de Nível Superior.

Tal hipotética Emenda Constitucional, além de ser juridicamente possível, por respeitar as limitações impostas pelo art. 60, § 4º, da Constituição em vigor, iria moralizar e qualificar as eleições Brasil afora, fazendo com que o eleitor tenha como representantes pessoas que sejam dotadas de um nível educacional compatível com o cargo ocupado, demonstrando, ao menos em tese, competência para encarar a complexidade dos desafios político-administrativos que se lhes apresentam na legislatura e na governança.

REFERÊNCIAS

1. CAMPOS, George de Moraes. O analfabetismo e os candidatos. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 17, n. 3199, 4 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21430>>. Acesso em: 16 abr. 2012.
2. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. **Inelegibilidade**: inelegibilidade e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder. Curitiba: Juruá, 2008.

3. CRAIDY, Carmem Maria. **Meninos de rua e analfabetismo**. Porto Alegre: ArtMed, 1998.
4. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e inelegibilidades**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
5. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.
6. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2011.
7. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010.
8. HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Sales. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
9. LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. 2. Ed. São Paulo: Imperium Editora, 2010.
10. ROLLO, Alberto et al. **Elegibilidade e Inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial atualizada**. Caxias do Sul: Plenum, 2008.
11. TELES, Ney Moura. **Novo direito eleitoral: teoria e prática**. Brasília: LGE Ed., 2002.