



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 513-71.2014.6.00.0000 – CLASSE 26 – ANÁPOLIS – GOIÁS

Relator: Ministro Luiz Fux

Interessado: Juízo Eleitoral da 3ª ZE de Anápolis/GO

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA. UNIFICAÇÃO. AFERIÇÃO. INELEGIBILIDADE. SISTEMA DE APLICAÇÃO DE TESTE DE ALFABETIZAÇÃO. INVIABILIDADE. JURISPRUDÊNCIA. TSE. NÃO ACOLHIMENTO DA PROPOSTA.

1. A restrição de direitos políticos com base no critério da instrução encontra fundamento na necessidade de se reservar o mister da representação a sujeitos que possam exercê-la com total independência.

2. O *ius honorum*, na Constituição Federal à semelhança da tradição constitucionalista latino-americana, reserva aos cidadãos que possuam uma base educacional mínima, plasmando uma opção compatível com o direito comunitário de regência (art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; art. 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos).

3. Nada obstante, o constitucionalismo moderno tende a acreditar que “a exigência de um determinado patamar mínimo de cultura [...] soa anacrônica e incongruente com o princípio geral de livre acesso da população aos cargos públicos”.

4. A realidade multifacetada da sociedade brasileira desaconselha que o analfabetismo seja avaliado a partir de critérios rígidos, abstratos e estanques. Do contrário, em redutos onde o analfabetismo seja a regra, o domínio político se perpetuaria como um monopólio das elites.

5. O exame da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da CF/88 deve ocorrer da forma mais branda possível, em harmonia com os valores constitucionais e em consonância com o estágio de desenvolvimento regional.

6. Proposta não acolhida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não acolher a proposta formulada pelo Juízo da 3ª Zona Eleitoral de Anápolis/GO, nos termos do voto do relator.

Brasília, 12 de abril de 2018.


MINISTRO LUIZ FUX – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhores Ministros, trata-se de proposta subscrita pelo Juiz da 3ª Zona Eleitoral de Anápolis/GO, Matheus Milhomem de Sousa, por meio da qual sugere a modernização e unificação do sistema para aferição do grau de alfabetização de candidatos, nos seguintes termos (fls. 8):

[...] formulo consulta/sugestão no sentido de ser verificada a possibilidade de modernização no sistema de triagem para constatação do grau de alfabetização dos candidatos, podendo ser feita pelo TSE ou mesmo de forma unificada pelos TRE's, a aplicação de teste na ausência de 1º grau completo ou havendo indícios de analfabetismo funcional.

Alegou que *"os tipos de analfabetismo perfazem o iletrismo (falta de compreensão na leitura), analfabetismo funcional (aptidão para ler e escrever, sem, contudo, desenvolver a interpretação) e [...] analfabetismo tecnológico (ausência de acesso à internet e falha no manuseio de equipamentos eletrônicos)"* (fls. 7).

Aduziu que, de acordo com dados do IBGE 2010, cerca de 13,9 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais são analfabetos, sendo comum encontrar, em época de eleições, candidatos que se enquadram nessa condição, o que torna precária sua formação para o exercício de funções cada vez mais complexas.

Na sequência, defendeu que o teste para subsidiar a aferição da causa de inelegibilidade tem o intuito de evitar a eleição de candidatos considerados analfabetos funcionais e, concomitantemente, incentivá-los a progredir nos estudos, bem como para estimular o desenvolvimento, pelos mandatários atuais, de políticas públicas para melhoria na educação.

Sustentou que a avaliação realizada pelos juízos eleitorais para aferir o analfabetismo não possui qualquer padronização, sendo prejudicada por falta de estrutura e devido à logística envolvida no processo, o que possibilita o ingresso de candidatos vetados pela própria Constituição.

Sugeri a formação de uma junta de educadores especializados para realizar testes próprios de escrita, compreensão textual e conceitos básicos matemáticos, a serem aplicados pelo TSE ou de modo unificado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, em momento próprio, antes do deferimento da candidatura.

Requeru que o TSE oriente os juizes e promotores eleitorais no exercício dessa atribuição, por meio de regulamentação de requisitos de validade dos testes, enquanto não for viabilizado o exame unificado.

O feito foi autuado como Processo Administrativo e a mim distribuído, nos termos do art. 16, § 8º, do RITSE (fls. 173). A fls. 176-177, sugeri a redistribuição do processo ao Relator das Instruções do TSE para as Eleições de 2016, Ministro Gilmar Mendes, o que foi determinado em despacho a fls. 179.

Por meio da Informação Assec nº 03/2018, a Assessoria Consultiva (fls. 194-198) apontou:

No parecer de fls. 182-190, emitido em 31.5.2016, esta Assessoria opinou pelo não acolhimento da proposta, tendo em vista que a jurisprudência deste Tribunal Superior estabeleceu como requisitos de validade do teste de alfabetização o nível elementar do conteúdo cobrado e o modo individual e reservado de sua aplicação para que não haja constrangimentos que agridam a dignidade da pessoa.

[...]

Pelo despacho de fl. 192, proferido em 1º.2.2018, o Ministro Gilmar Mendes reencaminhou os autos a esta Assessoria para atualização das informações em razão do transcurso do tempo.

2. Cumpre-nos informar que, após esta Assessoria emitir o parecer de fls. 182-190, de 31.5.2016, o Plenário deste Tribunal Superior concluiu, em 27 de setembro daquele mesmo ano, o julgamento do REspe nº 89-41/PI, rel. Min. Herman Benjamin, assentando que a inelegibilidade por analfabetismo, prevista no art. 14, § 4º, da Constituição da República, deve ser analisada da forma mais branda possível, de modo a favorecer ao máximo a participação político-eleitoral.

Conforme trecho do voto do Ministro Relator, o exame da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da CF/88, deve ocorrer de acordo com o quadro valorativo principiológico delineado pelo texto constitucional, de modo que o "analfabetismo de natureza educacional não pode e nem deve, em nenhuma hipótese, significar analfabetismo para vida política, sob pena de excluir as minorias – dupla sanção, em verdade – do direito ao exercício do *jus honorum*".

[...]

O entendimento deste Tribunal Superior firmado nesse precedente é no sentido de se admitir a realização do teste de alfabetização em caráter meramente suplementar e em benefício do candidato, de modo que a apresentação de documentos que tenham o mínimo de valor probante é suficiente para afastar a incidência da inelegibilidade constitucional.

3. Assim, esta Assessoria reitera o parecer de fls. 182-190, no sentido da impossibilidade de acolhimento da sugestão proposta nestes autos pelo Juízo da 3ª Zona Eleitoral de Anápolis/GO, em conformidade com o entendimento jurisprudencial firmado quanto ao tema nesta Corte Superior.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhores Ministros, trata-se de proposta subscrita pelo Juiz da 3ª Zona Eleitoral de Anápolis/GO, Matheus Milhomem de Sousa, por meio da qual sugere a modernização e unificação do sistema para aferição do grau de alfabetização de candidatos.

A Assessoria Consultiva reiterou o parecer de fls. 182-190, no sentido da impossibilidade de acolhimento da sugestão proposta nestes autos.

Ab initio, consigno que a restrição de direitos políticos com base no critério da instrução encontra fundamento na necessidade de se reservar o mister da representação a sujeitos que possam exercê-la com total independência.

Com esse espírito, a Carta brasileira – na linha da tradição constitucionalista latino-americana, reproduzida em países como Bolívia, Venezuela, El Salvador e Chile – reserva o *ius honorum* a cidadãos que possuam nível mínimo de educação (art. 14, § 4º, CRFB), plasmando uma opção compatível com o direito comunitário de regência (art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; art. 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos).

Nada obstante, o critério capacitário é um constante objeto de críticas. Nesse diapasão, o constitucionalismo moderno tende a acreditar que *“a exigência de um determinado patamar mínimo de cultura [...] soa anacrônica e incongruente com o princípio geral de livre acesso da população aos cargos públicos”* (ARAGÓN, Manuel. “Derecho electoral: sufragio ativo y pasivo”. In: NOHLEN, Dieter et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. 2. ed. Ciudad de México: FCE, 2007, p. 191 – tradução livre).

O tema do analfabetismo é, portanto, bastante sensível e inspira cautela quando tem de ser tratado.

Esta Corte Superior, ao examinar o primeiro caso relativo a analfabetismo nas Eleições de 2016, sedimentou entendimento, quando do julgamento do REspe nº 89-41/PI, com base em tese lançada pelo eminente Ministro Herman Benjamin, redator para o Acórdão, segundo a qual *“o exame da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da CF/88 deve ocorrer em conjunto com os valores constitucionais [...] Assim, analfabetismo de natureza educacional não pode e nem deve, em nenhuma hipótese, significar analfabetismo para vida política, sob pena de excluir as minorias – dupla sanção, em verdade – do direito ao exercício do jus honorum”*.

É cediço neste Tribunal Superior o entendimento segundo o qual as restrições que geram as inelegibilidades são de legalidade estrita e, portanto, devem ser interpretadas restritivamente, conforme decidi no Recurso Especial Eleitoral nº 234-37, decisão monocrática de 17.10.2016, publicado em Sessão de 27.10.2016.

Demais disso, tal orientação aplica-se, inclusive, à hipótese inscrita no art. 14, § 4º, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. DEFERIMENTO. ELEIÇÃO MUNICIPAL. 2012. ANALFABETISMO. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que as restrições que geram inelegibilidades são de legalidade estrita, vedada interpretação extensiva. Precedentes.

2. A hipótese de inelegibilidade prevista no art. 14, § 4º, da Constituição Federal diz respeito apenas aos analfabetos e não àqueles que, de alguma forma, possam ler e escrever, ainda que de forma precária. [Grifei]

3. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 906-67/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS de 8.11.2012); e

[...]

1. [...] as restrições que geram as inelegibilidades são de legalidade estrita, sendo vedada a interpretação extensiva.

2. Essa orientação se aplica, inclusive, quanto à configuração da inelegibilidade do art. 14, § 4º, da Constituição Federal, devendo exigir-se do candidato apenas que ele saiba ler e escrever minimamente, de modo que se possa evidenciar eventual incapacidade absoluta de compreensão e expressão da língua.

3. Não é possível impor restrição de elegibilidade, por meio da utilização de critérios rigorosos para a aferição de alfabetismo. [Grifei]

4. [...].

(AgR-REspe nº 109-07/SC, Rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 18.10.2012).

Ademais, a própria realidade multifacetada da sociedade brasileira desaconselha que o analfabetismo seja avaliado por critérios rígidos, abstratos e estanques. Do contrário, em redutos onde o analfabetismo seja a regra, o domínio político se perpetuaria como um monopólio das elites. No particular, vem a propósito a reflexão de Adriano Sant'Ana Pedra:

Existem muitos municípios no Brasil onde mais da metade da população adulta é analfabeta. Nestes casos, como impedir que um analfabeto seja o representante político dessa comunidade? Fazer uma interpretação literal do artigo 14, § 4º, da Constituição brasileira é deixar toda essa multidão de analfabetos sem representação. (PEDRA, Adriano Sant'Ana. "A inelegibilidade do analfabeto segundo uma perspectiva concretista". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 189, jan./mar. 2011, p. 73).

Ex positis, corroborando o entendimento de que o exame da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da CF/88 deve ocorrer da forma mais branda possível, em harmonia com os valores constitucionais e em consonância com o estágio de desenvolvimento regional, voto pelo não acolhimento da proposta.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhor Presidente, há uma observação interessante, que é o modo de exclusão política: primeiro a exclusão das mulheres, depois a dos negros, depois era o voto censitário e depois a exclusão dos analfabetos. Com isso, como no Brasil 50% da população era de analfabetos, excluir-se-ia metade da população.

Portanto, o rigor excessivo nesse quesito é altamente excludente da participação política.

Estou plenamente de acordo.

EXTRATO DA ATA

PA nº 513-71.2014.6.00.0000/GO. Relator: Ministro Luiz Fux.
Interessado: Juízo Eleitoral da 3ª ZE de Anápolis/GO.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não acolheu a proposta formulada pelo Juízo da 3ª Zona Eleitoral de Anápolis/GO, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 12.4.2018.