

**REVISITANDO O CONCEITO DA INELEGIBILIDADE PELO
ANALFABETISMO: a (des) necessidade de uma normatização a partir do atual
contexto do Direito Eleitoral**

***REVISITING THE CONCEPT OF INELIGIBILITY FOR ANALFABEISM:
the need for a normalization based on the current context of Electoral Law***

Autor:

Otávio Augusto de Melo Acioli

Bacharel em Direito pela Fadima/Cesmac. Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela PUC/Minas. Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela FGV/Rio. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ex- Juiz Eleitoral da 177ª Zona Eleitoral. Autor do livro “Efeitos Jurídicos do Transcurso do Tempo: A controvertida natureza jurídica da prescrição e da decadência à luz dos sistemas do Código Civil e do Código de Direito do Consumidor”, publicado pela Editora Baraúna.

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo a análise da inelegibilidade do candidato a um cargo político decorrente do analfabetismo, a partir do contexto normativo inserido no plano constitucional e infraconstitucional, sobretudo em relação aos aspectos formal e material de seu suporte fático hipotético. Verificando assim se essa hipótese de inelegibilidade possui densidade normativa compatível com o postulado da legalidade estrita que rege o tema dentro do ordenamento vigente. Ademais, foi averiguada a necessidade de edição de lei complementar para regulamentar sua aplicação e o substrato normativo que indicaria a exigência de edição desta espécie legal para conformar o seu exato alcance com eficácia. Tudo para revelar se a norma limitadora dos direitos políticos, que são dotados de fundamentalidade, está em consonância com o figurino edificado pelo constituinte. Na elaboração do artigo foi utilizada como metodologia a revisão bibliográfica de autores renomados do ramo de direito eleitoral como Gomes (2016), Zílio (2014) e Ávalo (2014), entre outros. O estudo conclui que a falta de normatização completa acaba por trazer dificuldade na hora de aplicá-la, exigindo a edição de uma lei complementar que defina aspectos materiais da incidência da inelegibilidade decorrente do analfabetismo, devendo ela definir a extensão e a dimensão do signo analfabetismo.

Palavras-chave: Inelegibilidade. Analfabetismo. Direito Fundamental. Regulamentação. Lei Complementar.

ABSTRACT

This study aimed to the candidate's ineligibility analysis for political office stemming from illiteracy, from the normative context embedded in the constitutional and infra-constitutional plan, particularly in relation to formal aspects and material from its hypothetical fateful support. Checking so if this hypothesis of ineligibility has normative density compatible with the principle of strict legality governing the issue within the existing order. Moreover, the law was determined editing need further to regulate its application and the normative substrate which would indicate the need for editing this legal kind to conform their exact scope effectively. All to prove the rule limiting political rights, which are endowed with fundamentality, it is in line with the costumes built by the constituent. For this was used as methodology the literature review of renowned authors of the electoral right branch as Gomes (2016), Zilio (2014) and Ávalo (2014), among others. The study concludes that the lack of full normalization eventually bring difficult time to apply it, demanding the release of a complementary law defining material aspects of incidence of ineligibility resulting from illiteracy, should it define the extent and size of the sign illiteracy .

Keywords: *Ineligibility. Illiteracy. Fundamental right. Regulation. Complementary law.*

Sumário: 1 Introdução.2 Aspectos gerais da inelegibilidade decorrente do analfabetismo. 3 A ausência de descrição da hipótese de incidência material da inelegibilidade decorrente do analfabetismo. 4 O que é analfabetismo em matéria de inelegibilidade. A necessidade de normatização do conceito material de analfabetismo para a incidência da inelegibilidade. 6 Conclusão. 7 Referências

1 INTRODUÇÃO

O estudo das inelegibilidades possui especial relevo para o desenvolvimento do Direito Eleitoral, uma vez que elas influem diretamente sobre a capacidade eleitoral passiva (= *ius honorum*), limitando a liberdade de participação do cidadão na formação e construção do Estado Democrático.

Dentre as espécies de inelegibilidade existentes, a inelegibilidade decorrente do analfabetismo não teria o devido trato normativo, eis que o exato alcance do seu campo eficaz não seria delimitado pelas normas constitucionais, legais e infralegais que a regulamentam. Isso porque não se tem o *discrímen* normativo do que exatamente seria esta inelegibilidade pelo analfabetismo, pois este conceito vem se mantendo estático ao longo do tempo, sem qualquer avanço legal neste aspecto.

A Constituição da República e a Lei Complementar n. 64/90 apenas prevêm que são inelegíveis os analfabetos, mas não traçam concretamente o seu suporte fático hipotético em todas as suas nuances para atender ao princípio da legalidade estrita em matéria de inelegibilidade.

Ressalte-se que o legislador infraconstitucional, ao editar a Lei Complementar 64/90, não evoluiu normativamente no sentido de traçar as balizas do que seria esta inelegibilidade decorrente do analfabetismo. Apenas reitera o que consta na Constituição, o que dificulta de sobremaneira a análise esmerada da hipótese de inelegibilidade, a qual acaba sendo regulamentada por resoluções editadas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a cada eleição.

Sendo necessária uma análise percuciente desta inelegibilidade para se traçar um modelo normativo do que seria analfabetismo para os fins de sua incidência, adotando-se um corte metodológico que seja compatível com a previsão constitucional, com o fito de evitar a formação de situações que limitem de forma absoluta o exercício da capacidade eleitoral passiva por este motivo.

2 ASPECTOS GERAIS DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DO ANALFABETISMO

As inelegibilidades são causas impeditivas do pleno exercício dos direitos políticos, eis que elas afetam uma das capacidades eleitorais, mais especificamente a capacidade eleitoral passiva. Com isso, o cidadão não pode ser votado, submetendo seu nome ao crivo do eleitor, para que o possa representá-lo.

Em sentido próximo ao do texto, ensina José Jairo Gomes (2016):

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. (GOMES, 2016, p.195)

Ao passo que Adriano Soares da Costa (2010) afirma que a inelegibilidade é “[...] o impedimento a que o nacional possa concorrer validamente a um mandato eletivo, independentemente de advir um fato jurídico lícito ou ilícito”. (COSTA, 2010, p.186). Por sua vez, Rodrigo López Zilio (2014) enfrenta o tema dizendo que é inelegibilidade é “[...] o impedimento ou restrição à capacidade eleitoral passiva, previsto expressamente na Constituição Federal ou em Lei Complementar, pelo prazo estabelecido em lei.” (ZÍLIO, 2014, p.163)

Considera-se então que as inelegibilidades são circunstâncias restritivas dos direitos políticos, os quais são direitos fundamentais de primeira geração, devendo, portanto, suas hipóteses de incidência ser delimitadas e reguladas pela Constituição ou por lei que, no caso, seria complementar. Isso porque uma restrição a direito fundamental deve ser previamente prevista no ordenamento jurídico, sob pena de se configurar em uma indevida intromissão nos direitos de liberdade de participação política do cidadão, o que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito. (BONAVIDES, 2006, p.311).

Assim, percebe-se que as inelegibilidades constituem um déficit na esfera jurídica do cidadão, pois inibem o exercício do direito de ser votado (= *ius honorum*), o que leva à

necessidade de prevê-las em rol específico em razão da necessária observância do princípio da legalidade estrita em matéria de inelegibilidade. (COSTA, 1999).

Entendendo pela necessidade de observância do postulado de legalidade estrita em matéria de inelegibilidade, é o seguinte julgado do TSE, por exemplo:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. SUPOSTA INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA 1 DA LC Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. PROVIMENTO DO RECURSO. [...] 2. Ausência de condenação por enriquecimento ilícito. As causas de inelegibilidade são de legalidade estrita, não se admitindo interpretação extensiva com vistas a tolher a capacidade eleitoral passiva do cidadão. (BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 281295. Relator Ministro Gilmar Mendes. 30/10/2014.)

Todavia, apesar da necessária observância ao postulado da legalidade, não se seria perceptível esta atenção quando se trata da inelegibilidade decorrente do analfabetismo.

Ao longo da evolução legislativa sobre o tema, a inelegibilidade decorrente do analfabetismo não recebeu o devido trato normativo, porquanto, apesar de ser prevista na Constituição, não lhe foi atribuído o exato alcance e, principalmente, por não ser previsto o conteúdo material do signo linguístico analfabetismo para fins de inelegibilidade, sobretudo quando se analisa o texto da Lei Complementar 64/90. Por isso, a necessidade de uma análise percuciente da inelegibilidade decorrente do analfabetismo à luz desse panorama geral traçado anteriormente.

3 A AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA MATERIAL DA INELEGIBILIDADE DECORRENTE DO ANALFABETISMO

Fazendo-se o cotejo analítico das normas que regulam a inelegibilidade decorrente do analfabetismo, nota-se que nem a norma constitucional (artigo 14, § 4º) nem a norma infraconstitucional (artigo 1º, inciso I, alínea “a”, da LC 64/90) fazem a descrição de toda a hipótese de incidência dela. A Constituição apenas prevê que os analfabetos são inelegíveis, entretanto, não traça um elemento indicativo do que isso seria. Por sua vez, a Lei Complementar 64/90 reproduz o texto da Constituição República, criando assim uma tautologia normativa.

O que se percebe então é que o conceito de analfabetismo relativo à hipótese de inelegibilidade insculpida no preceptivo do artigo 14, § 4º, da Constituição da República e do artigo 1º, inciso I, alínea “a”, da LC 64/90 é deficiente para atender ao postulado da legalidade estrita. A norma, ao ser veiculado, deve trazer em seu bojo a descrição normativa dos seus conteúdos formal e material, principalmente quando se trata de norma restritiva de direito fundamental.

Essa preocupação na descrição completa do suporte fático hipotético – aspecto formal e material – decorre da necessidade de que a interpretação de uma norma restritiva de direito deve ser dar no estrito limite traçado por ela, pois não é dado ao intérprete alargar o alcance dela para contemplar situações ali não encerradas expressamente. Assim, especificar a hipótese material de incidência da norma, que institui a inelegibilidade decorrente do analfabetismo, é essencial, pois é ela que irá delimitar a dimensão normativa daquilo constitui analfabetismo, evitando-se que o seu campo eficaz abarque situações não previstas pelo legislador.

Sobre a temática, leciona Tercio Sampaio Ferraz Júnior (2001):

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe-se, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere amplitude que prejudica interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. [...] o telos protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (mens legis), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. (JUNIOR, 2001, p. 291)

Isso porque as normas apenas indicam o seu aspecto formal de incidência (são inelegíveis os analfabetos), no entanto, não apontam o aspecto material da sua hipótese incidência quando não conceitua o que seria analfabetismo, para os fins de limitação da capacidade eleitoral passiva.

Observa-se uma insuficiência das normas referente à inelegibilidade decorrente do analfabetismo quando comparadas às outras hipóteses de inelegibilidades referenciadas na Constituição da República e na Lei Complementar n. 64/90. No caso delas, foram

previstos os aspectos formais e materiais de incidência e, conforme o caso, os prazos de desincompatibilização e de duração dos efeitos da inelegibilidade.

Ademais, a outra hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 14, § 4º, da Constituição da República referente à situação dos inalistáveis chegou a ser conceituada e regulada pelo constituinte, visto que fixou o seu aspecto material de incidência quando etiquetou no § 2º do artigo 14 da Constituição que são inalistáveis os conscritos e os estrangeiros.

Com efeito, nota-se que o suporte fático das normas constitucional e infraconstitucional, que instituem o analfabetismo como uma hipótese de inelegibilidade, não descrevem o seu campo material de incidência, o que acaba por resultar na incompletude delas.

Antônio Carlos Mendes (1994), explicando o assunto, afirma que:

O traço característico das inelegibilidades é a restrição ao exercício do '*ius honorum*'. Sendo este um direito constitucionalmente, tal restrição decorre estritamente dos princípios e preceitos constitucionais e, com a outorga ao legislador complementar de competência material, a lei complementar poderá criar situações objetivas denominadas inelegibilidades. (MENDES, 1994, p.121)

Mais adiante arremata o autor, dizendo:

Por isso, a descrição das situações objetivas caracterizadoras das inelegibilidades deve ser feita, necessariamente, (a) por preceito constitucional ou (b) por lei complementar e precisar o conteúdo material do injusto eleitoral de maneira clara, inteligível a todos, exaustiva e taxativa. Além disso, deve fixar os limites subjetivos da incidência normativa, afirmando o caráter pessoal e afastando a solidariedade nas hipóteses de inelegibilidade. (MENDES, 1994, p.122)

Portanto, tem-se uma situação em que uma norma limitadora de direito é incompleta por não descrever o suporte fático que autoriza a sua incidência, a fim de que se possa impedir que os analfabetos possam lançar-se candidatos.

Assim, por conta da ausência da delimitação material do que seria analfabetismo em matéria de inelegibilidade, o TSE buscar resolver o impasse por meio de resoluções expedidas a cada eleição. Atualmente, a matéria vem disciplinada no artigo 15, inciso I, e no artigo 27, inciso IV, c/c § 11, todos da Res. 23.455/2015, do TSE. Eis a redação dos citados dispositivos:

Art. 15. São inelegíveis: I - os inalistáveis e os analfabetos (Constituição Federal. Art. 14, § 4º)

Art. 27. O formulário de RRC será apresentado com os seguintes documentos: (*omissis*) IV - comprovante de escolaridade. § 11. A ausência do comprovante de escolaridade a que se refere o inciso IV do caput poderá ser suprida por declaração de próprio punho, podendo a exigência de alfabetização do candidato ser comprovada por outros meios, desde que individual e reservadamente.

Contudo, os indigitados dispositivos também não se desincumbem da sua missão, buscam dar contorno normativo à inelegibilidade decorrente do analfabetismo através da comprovação da alfabetização pelo candidato. Isto é, a norma infralegal objetiva resolver a situação da inexistência da inelegibilidade indiretamente, descurando-se de resolver o problema em si.

Além desse problema, vale ressaltar que esta normatização infralegal expedida pelo TSE esbarra em dois empecilhos. Primeiramente, uma resolução é um ato infralegal que busca apenas regulamentar a aplicação de uma lei, não podendo criar ou limitar direitos, sobretudo porque se trata de um ato administrativo, cujo objetivo é dar cumprimento à lei.

É de se destacar que a impossibilidade do exercício do poder regulamentar para alterar a realidade normativa criando direitos e obrigações não escapa à análise da doutrina, a qual se manifesta contrariamente à hipótese, em razão da necessidade de observância ao postulado da legalidade fundante do Estado de Direito.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) ensina que:

No Brasil, entre a lei e o regulamento não existe a diferença apenas quanto à origem. Não é tão só o fato de uma provir do Legislativo e outro do Executivo o que os aparta. Também não é apenas a posição de supremacia da lei sobre o regulamento o que os discrimina. Esta característica faz com que o regulamento não possa contrariar a lei e firma seu caráter subordinado em relação a ela, mas não basta para esgotar a dissepção entre ambos no Direito brasileiro. Há outro ponto diferencial e que possui relevo máximo e consiste em que – conforme averbação precisa do Prof. O.A. Bandeira de Mello – só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica.(MELLO, 2006. p.326)

No ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), ao se debruçar sobre o poder normativo do TSE, está se consolidando no sentido de que este poder está limitado a regular as normas eleitorais, sem que possa efetivamente legislar e inovar na

ordem jurídica vigente, o que indica a impossibilidade de a Resolução descrever o aspecto material da inelegibilidade.

Na linha do texto, é o seguinte precedente jurisprudencial do STF:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. [...]. 2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. [...] (BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5028. Relator Ministro Gilmar Mendes. Relatora para o acórdão Ministra Rosa Weber. 1º/07/2014.)

Logo, a norma contida na Resolução viola o postulado da legalidade estrita em matéria de inelegibilidade, visto que só uma norma com estatura de lei pode delimitar o exato alcance material do signo linguístico analfabetismo.

Em segundo lugar, a descrição normativa do conteúdo material da inelegibilidade decorrente do analfabetismo deve ser feita através de lei complementar em razão da cláusula inserta no artigo 14, § 9º, da Constituição da República. Aqui, a citada norma constitucional, além de possibilitar a criação de outras hipóteses de inelegibilidade de acordo com os bens jurídicos ali tutelados, fixou também um mandamento implícito de que as inelegibilidades trazidas no texto da Constituição só podem ser regulamentadas por Lei Complementar.

Isso é verificável quando se nota que o legislador reprisou na Lei Complementar n. 64/94 as inelegibilidades decorrentes do analfabetismo e dos inalistáveis, o que indicaria a necessidade de tratamento da matéria por lei complementar. Esta

interpretação é possível com base no princípio da unidade da Constituição, tendo em vista que as disposições constitucionais se revelam num todo harmônico entre si, constituindo assim cada engrenagem normativa num complemento da outra, as quais edificarão o todo normativo que é a Constituição.

Sobre o princípio da unidade da Constituição, explica Luís Roberto Barroso (2003) que:

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade da interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas idéias (*sic*) que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de que qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre as normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior. (BARROSO, 2003, p. 196.)

Destarte, a norma do artigo 14, § 9º, da Constituição da República dimana outro efeito quando diz que outras hipóteses de inelegibilidade devem ser feitas por lei complementar, qual seja: a necessidade de complementação e regulação das hipóteses de inelegibilidade previstas na Constituição por lei complementar.

Com efeito, em que pese à regulação feita pelo TSE, tem-se que esta normatização feita por resolução não ver a pertinência com o regime jurídico estabelecido em matéria de inelegibilidade pela Constituição da República por ofender ao postulado da legalidade estrita. Assim, o balizamento normativo que escape a este figurino traçado pela Constituição da República deve ser reputado inválido por ausência de conformação/pertinência com ela, devendo ser afastada quando de sua aplicação ao caso concreto.

Disso percebe-se que qualquer disposição normativa que venha disciplinar a inelegibilidade decorrente do analfabetismo deverá ser feita por meio da lei complementar, o que se justifica por dois motivos:

a) restrições sobre os direitos políticos devem ser feita por lei, considerando que eles são direitos fundamentais de primeira geração. Sobre a necessidade de edição de lei para a restrição de um direito fundamental, destaca Gilmar Ferreira Mendes *et al* (2009) que :

[...] a norma constitucional que submete determinados direitos à reserva de lei restritiva contém, a um só tempo, (a) uma norma de garantia, que reconhece e garante determinado âmbito de proteção e (b) uma norma de autorização de restrições, que permite ao legislador estabelecer limites ao âmbito de proteção constitucionalmente assegurado. (MENDES *et al*, 2009, p.331)

b) a norma do artigo 14, § 9º, da Constituição da República contém em si mandamento implícito que determina a regulamentação e complementação de inelegibilidades constitucionais devem ser feitas por lei complementar.

Noutra perspectiva, considera-se que a ausência de densidade normativa da inelegibilidade gera a falta de critérios para aplicação no caso concreto pela jurisprudência. Esta situação é sentida nas hipóteses em que candidatos que foram considerados alfabetizados em eleição pretérita têm o seu registro indeferido por não demonstrarem essa situação no novo pleito.

Afere-se tal situação pelo enunciado de súmula n. 15 do TSE¹ que explicita o entendimento da Corte no sentido de que o exercício anterior de mandato eletivo isoladamente considerado não é causa suficiente para afastar a pecha da inelegibilidade decorrente do analfabetismo.

A crítica reside no fato de que a alfabetização ou ausência dela não pode ser verificada casuisticamente. É necessário um marco normativo claro e seguro do que seria analfabetismo, pois não seria razoável excluir alguém que foi tida como alfabetizada num determinado pleito e não o mais seja por conta da alteração do entendimento do exato alcance do espectro normativo da norma limitadora da capacidade passiva de ser votado.

Além do mais, por não haver uma normatização do sentido material de analfabetismo em sede de inelegibilidade, é necessário avaliar esta situação com maior cautela, para evitar a criação de um rigor excessivo na aplicação da norma que não foi dimensionado pelo legislador.

¹ A redação completa do enunciado de súmula n. 15 do TSE, recentemente alterado em maio de 2016, é a seguinte: O exercício de mandato eletivo não é circunstância capaz, por si só, de comprovar a condição de alfabetizado do candidato. (BRASIL. Tribunal Superior. Enunciado de Súmula 15. 10/05/2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-15>. Acesso em 31/07/2016, às 10h.)

Para mais, também não seria proporcional indeferir o pedido de registro de candidatura em razão do analfabetismo com a justificativa de corrigir eventual equívoco acerca da análise desta causa em eleição passada. Isso porque não há um *discrímen* normativo objetivo apto para considerar que uma pessoa foi indevidamente considerada alfabetizada num certo pleito, gerando, assim, uma margem de discricionariedade que é incompatível com o postulado de legalidade.

Portanto, podem ser fixadas as seguintes considerações:

a) a inelegibilidade do analfabetismo deve ter seu aspecto material delimitado por norma infraconstitucional dotado de caráter legal, dada a insuficiência do arranjo normativo estatuído no artigo 14, § 4º, da Constituição da República;

b) em razão desta insuficiência, a delimitação do seu aspecto material deve ser por lei complementar para se observar o postulado legalidade estrita, o qual está previsto implicitamente no artigo 14, § 9º, da Constituição da República;

c) não foi dimensionado normativamente o exato alcance eficaz do que seria analfabetismo, para que reste caracterizada a inelegibilidade.

4 O QUE É ANALFABETISMO EM MATÉRIA DE INELEGIBILIDADE

A hipótese de inelegibilidade decorrente do analfabetismo tem assento constitucional, sendo “regulada” pela Lei Complementar 64/90. No entanto, a Constituição da República e a Lei Complementar 64/90 apenas estatuem que são inelegíveis os analfabetos, sem tecer normativamente o aspecto material do que é analfabetismo.

Por isso, surgem problemas no momento da aplicação desta hipótese durante a fase do registro de candidatura. Isso porque não está prevista na hipótese de incidência da norma o seu conteúdo material, pois, como dito anteriormente, apenas foi descrita formalmente a norma.

Com esse problema estabelecido, é de se verificar o que seria inicialmente analfabetismo para caracterização da inelegibilidade. Tal questionamento não é de fácil solução, pois a doutrina e a jurisprudência não chegam a uma conclusão pacífica sobre

isso, considerando que o analfabetismo é um conceito que escapa os limites do objeto da Ciência Jurídica.

Doutrinariamente, utilizam-se graus de alfabetização para se afastar o analfabetismo, os quais estão assim postos:

a) analfabetos: seriam as pessoas que não possuem capacidade de compreender os signos postos para análise, nem seriam capazes de expor minimamente o que entenderam por meio da escrita;

b) semialfabetizados: são aqueles que conseguem entender e capturar minimamente o significado dos textos sob análise, reproduzindo o que foi entendido pela escrita;

c) alfabetizados: todos os que têm o pleno domínio da análise dos signos no seu contexto, podendo reproduzir sua exata dimensão pela escrita. De acordo com a padronização elaborada pelo Ministério da Educação no Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa, alfabetizada é a pessoa “[...] capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações, significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos” (BRASIL, Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.)

Contudo, apesar desta graduação feita em três níveis do que seria alfabetização, o estágio da semialfabetização não é útil para desvendar o que seria analfabetismo dentro do contexto da inelegibilidade, pois alfabetização é um conceito absoluto, ou seja, se a pessoa tem condições de interpretar e expor o que entendeu pela escrita, ainda que parcamente, ela é alfabetizada, afastando, por conseguinte, a pecha do analfabetismo.

Tal entendimento ressoa na lição de Alexandre Ávalo (2014) que assevera:

Nessa linha, ante a sua condição de regra restritiva de direito políticos, o comando constitucional em exame não merece interpretação ampliativa, ou seja, basta ler e escrever, minimamente, para que o óbice de inelegibilidade não incida no caso concreto, como é o caso do conhecido “analfabeto funcional”.(ÁVALO, 2014, p. 51)

Ademais, a partir da dimensão normativa estatuída pela Constituição da República no artigo 14, § 4º, percebe-se que, numa interpretação teleológica, a norma não estabelece

gradações acerca do grau de alfabetização, pois ela criou um *discrimen* objetivo pelo qual se apartam os analfabetos dos alfabetizados, não havendo espaço interpretativo para figura do semialfabetizado.

Esta figura na óptica aqui defendida deve ser afastada na aferição da hipótese de inelegibilidade decorrente do analfabetismo, eis que a justificativa teórica dela não guarda pertinência com o conteúdo normativo do artigo 14, § 4º, da Constituição da República. Se a pessoa consegue expressar através da escrita o que foi apreendido na leitura, ela é alfabetizada, pouco importando o seu grau de instrução.

Calha destacar que o argumento para justificar a figura do semialfabetizado no sentido de que ele seria uma pessoa que consegue ler e expor o que entendeu pela escrita, mas com o domínio parco das regras de gramática, não é suficiente para tanto, pois se confunde alfabetização com grau de instrução que é o nível de escolaridade alcançada por uma pessoa.

Com efeito, apesar de doutrina e jurisprudência entenderem que a figura do semialfabetizado existe como um grau de alfabetização tem-se que esta figura é estranha a partir do contexto normativo vigente. Além disso, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não tratam da situação do semialfabetizado, limitando-se a aferir a presença ou não da alfabetização. É o que se colhe, por exemplo, do seguinte julgado do TSE cuja ementa se transcreve:

Agravo regimental. Recurso especial. Decisões. Instâncias ordinárias. Registro. Indeferimento. Candidatura. Vereador. Analfabetismo. Aferição. Teste. Aplicação. Juiz eleitoral. Art. 28, VII e § 4º, da Res.-TSE nº 21.608/2004. Condição. Semi-alfabetizado (*sic*). Não-comprovação. Reexame de matéria fática. Dissenso jurisprudencial. Não-configuração. Exercício de cargo eletivo. Súmula TSE nº 15. Incidência. 1. Revelando o acórdão regional que o candidato nem sequer detém a condição de semi-alfabetizado (*sic*), não há como deferir o seu registro nesta instância, por ser exigido o reexame de provas, vedado em sede de recurso especial. 2. Conforme disposição expressa da Súmula TSE nº 15, "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". Agravo não provido. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 21839. Relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. 18/09/2004.)

Vê-se então que o preceito encartado no artigo 14, § 4º, da Constituição da República veicula apenas a distinção entre alfabetizados e analfabetos, preocupando-se apenas em separar estas duas situações para os fins de caracterização da inelegibilidade.

Então analfabetismo para fins de incidência da hipótese inelegibilidade é a completa incapacidade de a pessoa não conseguir interpretar e compreender os signos linguísticos dentro de contexto em que foram apresentados, bem como é incapaz de reproduzir o que lhe fora apresentado através dos padrões básicos da linguagem escrita. Em sentido próximo ao esposado no texto, é o ensinamento de Adriano de Soares da Costa (2010):

É alfabetizado quem sabe ler e escrever, razoavelmente. Escrever com sentido e concatenação das ideias, ainda com embaraços de gramática; ler com compreensão do texto, do seu sentido, ainda de que modo obnubilado e turvo. É analfabeto, ao revés, aquele que não sabe ler e escrever com um mínimo de sentido, ou com impossibilidade de externar seus pensamentos. (COSTA, 2010 p.136).

Outro também não é o entendimento de Niess, Souza e Kahn (2016) que asseveram que:

Assim, como é alfabetizado é aquele que sabe ler e escrever, analfabeto (*sic*) é a pessoa totalmente desprovida desse conhecimento. Consequentemente, quem tem tímidas noções de escrita e/ou de leitura, quem lê, embora com dificuldade, mas que consegue apreender o sentido de um texto simples, quem escreve mal, com muitos erros de grafia, conseguindo, entretanto, expressar um pensamento lógico, não é analfabeto e, portanto, tem direitos políticos plenos. (NIESS, SOUZA, KAHN, 2016, p. 165).

5 A NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO DO CONCEITO MATERIAL DE ANALFABETISMO PARA A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE

Com base nos elementos trazidos, seria necessária a edição de uma normatização para definir a hipótese de incidência da inelegibilidade decorrente do analfabetismo, uma vez que na atual quadra científica do Direito Eleitoral não se mostra razoável a ausência de uma definição da exata dimensão do alcance da inelegibilidade.

Destaca-se que, por se tratar de uma norma restritiva, o suporte fático formal e material da inelegibilidade deve ser integralmente previsto na Constituição da República ou lei complementar, ou, no caso de insuficiência da norma constitucional, deverá a sua

regulamentação se dar por lei complementar, a qual caberá definir o aspecto material da incidência do signo analfabetismo.

Essa necessidade de colmatar as normas da inelegibilidade previstas no artigo 14, § 4º, da Constituição da República e no artigo 1º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar n. 64/90 é também essencial para se evitar debates jurisprudenciais acerca do alcance da norma, evitando-se, assim, alterações de entendimento a cada nova eleição, o que gera insegurança jurídica.

Aliás, por conta disso, podem-se formar situações inconciliáveis, já que, a persistir o entendimento sufragado no enunciado de súmula 15 do TSE, existirão situações que não serão razoáveis, na qual um cidadão pode ser considerado alfabetizado num pleito, noutro, não.

Assim, até que seja editada a lei complementar versando sobre o tema, a norma deve ser aplicada com racionalidade, para que não se limite indevidamente a participação do cidadão na vida democrática com entendimentos a desbordar a essência do que seria analfabetismo.

Neste passo, com a definição do aspecto material da inelegibilidade, isto é, o que seria analfabetismo, a norma estaria completa no que concerne ao seu aspecto de alcance eficaz, pois ele estaria descrito no seu suporte fático hipotético.

6 CONCLUSÃO

Ao se estudar a inelegibilidade decorrente do analfabetismo, observou-se que ela não tem o devido trato normativo exigido para uma norma que restringe o direito de ser votado do cidadão, uma vez que não se contempla em sua totalidade a hipótese de incidência dela sobre o suporte fático abstrato.

Esta falta de normatização completa acaba por trazer uma dificuldade na hora de aplicá-la, visto que, por se tratar de uma norma restritiva de direito, ela deve ser regulamentada

por lei, mais especificamente uma lei complementar, em razão de a inelegibilidade estar submetida à reserva de lei prevista implicitamente no artigo 14, § 9º, da Constituição da República.

Com isso, exsurge como necessária a edição de uma lei complementar que defina aspectos materiais da incidência da inelegibilidade decorrente do analfabetismo, devendo ela definir a extensão e a dimensão do signo analfabetismo.

Ademais, esta normatização completa trará densidade normativa ao instituto e acabar por evitar infundáveis discussões de quem seria ou não inelegível e diminuirá as discussões judiciais sobre o exato alcance da norma, evitando-se, por conseguinte, a insegurança jurídica decorrente da alteração de entendimento jurisprudencial a cada eleição.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fábio Wellington Ataíde. *O teste de alfabetização do pré-candidato a cargo eletivo: a concretização do art. 14, § 4º, da Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/723/r152-06.pdf>>. Acesso em 25/06/16.

ÁVALO, Alexandre. Das inelegibilidades constitucionais. In: ÁVALO, Alexandre *et al* (Coord.) *O novo direito eleitoral: manual de Direito Eleitoral*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 51-66.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/image/pdf/Cadenos_2015/cadernos_novembro/pnaic_cad_apresentação.pdf. Acesso em 25/07/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 281295*. Relator Ministro Gilmar Mendes. 30/10/2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em 25/07/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 21839*. Relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. 18/09/2004. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em 25/07/2016.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. *Enunciado de Súmula 15*. 10/05/2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-15>. Acesso em 31/07/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5028*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Relatora para o acórdão Ministra Rosa Weber. 1º/07/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081173>>. Acesso em 25/07/2016.

COSTA, Adriano Soares da. *Inelegibilidade e inabilitação no Direito Eleitoral*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, 1 dez. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1518>>. Acesso em: 25/06/16.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade e Direito Processual Eleitoral*. 10.ed. Rev., ampl. e atual. de acordo com a LC n° 135, de 2010, com a Lei n° 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal n° 13.105, de 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. rev., ampl. e atual. em consonância com a jurisprudência do STF. Conforme EC 77/2014. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 18 ed., rev., ampl., e atual. Até 30.06.2007. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

JÚNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação*. 3 ed. Atlas: São Paulo, 2001.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21 ed., rev. e atual. até Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006. Malheiros Editores: São Paulo, 2006.

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NISS. Pedro Henrique Távora. SOUZA, Luciana Toledo Távora Niess de. KAHN, Andréa Patrícia Toledo Távora Niess. *Direito Eleitoral*. 1.ed. São Paulo:Edipro, 2016.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 4 ed. rev e atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

São Francisco/MG, 30 de julho de 2016.