

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 152

outubro/dezembro – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

O teste de alfabetização do pré-candidato a cargo eletivo: a concretização do art. 14, § 4º, da Constituição Federal

Fábio Wellington Ataíde Alves

Sumário

1. Colocação do tema. 2. A estatística do analfabetismo. 3. Teorias jurisprudenciais. 3.1. Teorias rígidas. 3.2. Teorias flexíveis. 3.3. Teorias semiflexíveis. 4. Duas últimas questões. 4.1. A dispensabilidade do advogado. 4.2. O grau de instrução escolar: enfoque comparado. 5. Conclusões.

“A aplicação das leis é mais importante que a sua elaboração”.

Thomas Jefferson

1. Colocação do tema

Pode parecer um tanto quanto *démodé* tratar da *aferição do grau de alfabetização do candidato sem comprovação técnica* depois do transcurso do último pleito eleitoral, quando a questão chegou a ser debatida quase exaustivamente. De fato, ao leitor menos interessado pelo Direito Eleitoral parecerá pouco atraente o tema neste instante. Mas não. Depois de finda a tormenta eleitoral, cabe agora deitar argumentos com mais seriedade sobre a matéria, em busca de soluções efetivamente científicas, que talvez sejam úteis ao próximo pleito municipal. Nas eleições estaduais ou federais praticamente inexistente preocupação quanto ao grau de alfabetização dos candidatos, porque, sendo mais disputadas, reclamam sempre candidatos com boa instrução.

Fábio Wellington Ataíde Alves é Juiz de Direito/RN.

Em regra, a alfabetização do pré-candidato demonstra-se nos autos do pedido de registro de candidato por meio de título técnico escolar. Dúvida existe quanto aos pré-candidatos que não tiverem como confirmar essa escolaridade. O debate decorre do art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que considera inelegíveis “os analfabetos”, sem mencionar no entanto como comprovar-se tal qualidade.

A norma não é novidade entre nós. Foi a Emenda Constitucional nº 25/85 que, alterando a redação do art. 150, da Constituição de 1969, incluiu os *analfabetos* entre os inelegíveis. Essa emenda, suprimindo a alínea “a” do § 3º do art. 147 da Constituição de 1969, também conferiu aos *analfabetos* a capacidade eleitoral ativa. Antes da Emenda nº 25, somente os alfabetizados poderiam ser eleitores, motivo pelo qual os analfabetos estavam indiretamente impedidos de se candidatarem.

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, veio apenas reiterar a atual norma constitucional assentando que são inelegíveis para qualquer cargo os analfabetos (art. 1º, I, “a”), sem igualmente disciplinar a aferição desse requisito. E como avaliar a alfabetização do candidato que não possua título escolar? Será útil aprofundar a aplicação do art. 14, § 4º, da Constituição de 1988? A interpretação desse dispositivo deve ser extensiva ou restritiva?

A solução ofertada pelo Judiciário foi a realização de um teste, aplicado pelo juiz ou por educadores, nos autos do pedido de registro de candidatura ou em sede de impugnação de registro de candidatura. A partir daí, os caminhos da problemática espalharam-se para diferentes lados, desde correntes que conferem aplicação absoluta ao § 4º do art. 14, até as que praticamente esvaziaram seu conteúdo.

A pertinência do tema tem foco especial no Brasil, país cuja população de analfabetos atinge índices assustadoramente altos. No contexto, delimitar a aplicação do art. 14, § 4º, da Constituição de 1988 representa

questão de interesse para a República Federativa do Brasil, pois quanto mais elástica a interpretação do referido artigo maior será a intensidade de “participação” política dos cidadãos na administração direta ou na produção legislativa. Mas como alguém poderia produzir atos administrativos ou legislativos sem deter conhecimentos fundamentais de leitura e escrita?

2. A estatística do analfabetismo

Conhecendo um pouco dos dados estatísticos, emprestaremos mais atenção ao assunto. Em 1997, 14,7% da população brasileira era considerada analfabeta, o que corresponde a 15,8 milhões de pessoas. O número impressiona ainda mais quando dito que se trata da segunda maior taxa da América do Sul, atrás apenas da boliviana.

Em países desenvolvidos e até mesmo em países como a Argentina ou Uruguai, essas porcentagens não ultrapassam a terça parte da do Brasil. Aqui, o analfabetismo atinge principalmente a região Nordeste, estando o cume mais grave nas zonas rurais. No Nordeste, a taxa de analfabetos atinge a casa dos 28,7%. No Rio Grande do Norte, 28,39 % (1996) da população é analfabeta. E essa é a segunda melhor marca na Região. Tudo isso significa que os índices de analfabetismo no Nordeste superam os de países como Botsuana (26%), Zâmbia (25%), Congo (23%), Quênia (21%), Namíbia (20%) etc.

A situação agrava-se ainda mais se considerarmos os índices do analfabetismo funcional. Os analfabetos funcionais são os que em determinada faixa etária não conseguem empregar o uso da escrita ou leitura em atividades do dia-a-dia. No Rio Grande do Norte, que tem a segunda melhor marca no Nordeste, 46,5% da população enquadra-se nesse universo. Em dados de 1997, nos Estados de Alagoas (55,3%) e Maranhão (56,7%), por exemplo, a maioria da população integra essa triste estatística dos analfabetos funcionais.

Quando a Constituição propugnou a condição de alfabetizado como requisito à elegibilidade restringiu, sim, a participação do indivíduo na direção política da sociedade. Mas tal restrição encontra fundamento. A administração direta ou a produção legislativa de qualquer cidade não pode ser entregue a quem não sabe ler ou escrever. O Estado de Direito respalda-se no *império da lei*, o que remonta ao *domínio da leitura*. Não se concebe que a sociedade seja dirigida por quem, v.g., apenas escreve o nome, incapaz de ler a letra lei.

A leitura da lei tem sido empregada com conotação acima de sua literalidade. Explico. Quando pedimos para alguém ler a lei, não apenas pedimos para essa pessoa decodificar sinais de um texto normativo, mas para adotar determinados comportamentos ou assumir certas responsabilidades. A leitura, portanto, tem ligação direta com os que se propõem a fazer ou a cumprir a lei. Por isso, a legislação pátria está repleta de normas que removem responsabilidades dos que não lêem ou não compreendem o alcance da magnitude desse ato. Seguindo esse norte, o Código Civil impõe restrições aos cegos nos testamentos (art. 1.637, art. 1.650, III) e na capacidade de testemunhar (art. 142, II). No art. 1.641, o Código Civil foi mais expressivo ao vedar o testamento cerrado a “quem não saiba, ou não possa ler”. A leitura também preenche requisito da escritura pública (art. 134, § 1º, “e”, Código Civil).

3. Teorias jurisprudenciais

Ficou claro que qualquer interpretação a ser seguida não poderá desconsiderar a realidade nacional, contraposta à necessidade de implementar-se a efetivação das normas constitucionais. Essa dificuldade tem sido refletida nas decisões dos tribunais pátrios, que ainda hoje não se harmonizaram com a possibilidade de o juiz aplicar teste para aferir se o pré-candidato preenche o requisito exigido pelo art. 14, § 4º, da Constituição de 1988.

Definitivamente, o assunto ainda não está resolvido entre os que se propuseram a enfrentá-lo. Na tentativa de equacionar o problema, dividimos as várias decisões existentes em feixes jurisprudenciais – permitindo uma crítica em bloco, bem mais prática do que seria analisar cada julgado individualmente.

Assim, deparamo-nos basicamente com três correntes: *as Teorias Rígidas*, *as Teorias Flexíveis* e *as Teorias Semiflexíveis*. As primeiras resumem o conjunto de julgados que não admitem a realização do teste aplicado pelo juiz. Na segunda corrente, estão representados os que, admitindo em regra a prática do teste, presumem a alfabetização a partir de premissas não necessariamente verdadeiras ou científicas. Enfim, os teóricos *semiflexíveis* resumem-se nos que admitem o teste, uma vez atendidas as condições mais rígidas na aferição do analfabetismo.

A fim de conferir uma visão panorâmica do tema em debate, analisaremos cada uma das correntes existentes.

3.1. Teorias rígidas

Na falta de comprovação técnica da alfabetização, as decisões que obedecem à *Teoria Rígida* posicionam-se contrárias à realização do teste, mesmo quando aplicado por comissão de educadores. Em regra, os seus seguidores deduzem os seguintes argumentos para invalidarem a produção de exame:

- 1) Não existe na lei critério para avaliar o analfabetismo¹;
- 2) Teste causa constrangimento irreparável²;
- 3) Ilegalidade da portaria que determina o teste³ e o
- 4) Teste resulta de falível entendimento subjetivo do juiz⁴.

Grosso modo, os argumentos acima podem despontar conjugados ou sozinhos, mas em qualquer situação refletem um confronto nato entre o § 4º do art. 14 e o inc. II do art. 5º, ambos da Constituição Federal. Como “ninguém será obrigado a fazer ou deixar

de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II), os teóricos rígidos aproveitaram-se da falta de menção legal para acomodarem o entendimento de que o referido § 4º depende de regulamentação, motivo pelo qual o juiz não poderia definir o teste de aferição sem lei determinante.

A interpretação do inciso II do art. 5º deve ser produzida de forma a aproveitar ao máximo as demais cláusulas constitucionais, especialmente a inserta no art. 14, § 4º. Na Constituição nada se perde, aproveita-se tudo. No caso *Cohens versus Estado de Virgínia* (1821), John Marshall – em uma de suas mais belas páginas – deixou à posteridade a incontestada lição que incumbe interpretar duas normas constitucionais conflitantes de maneira que ambas sobrevivam, sem permitir que uma destrua a outra (1997, p. 179). Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, mas também ninguém estará livre para candidatar-se a cargo eletivo antes de comprovadas as condições constitucionais necessárias.

Como bem assinala Gomes Canotilho, não existem normas apenas “formalmente constitucionais”; se o constituinte inseriu determinada norma na Constituição, quis que ela tivesse valor constitucional (1998, p.1013). Exigir o advento de lei regulamentadora – não prevista na Constituição – para somente então emprestar força à norma do art. 14, § 4º, seria reduzir o valor semântico do preceito constitucional. Ao julgador compete *realizar a Constituição*, isto é, tornar eficaz a norma constitucional (p. 1074). A execução de teste para aferir o grau de alfabetização do pré-candidato tem a pretensão clara de *realizar, concretizar* a Constituição.

Seria a Constituição apenas uma *folha do papel*, como escreveu Ferdinand Lassalle? É claro que sim, mas até se efetivar nas decisões judiciais⁵. No Brasil, nada impede que o analfabeto demande o seu pedido de registro de candidatura⁶. Todavia, esse pedido por si só não garante a candidatura. A assinatura no pedido de registro não gera a

presunção de que o pré-candidato seja alfabetizado. Necessita-se também que ele saiba *escrever e ler*.

Os teóricos rígidos sustentam que as condições de elegibilidade são inerentes a qualquer indivíduo, cabendo ao Judiciário demonstrar o contrário. Na verdade, essa premissa clássica falece perante o Direito Eleitoral de hoje. Deve-se entender, ao contrário, que o pré-candidato mantém-se *inelegível* enquanto não deferido o pedido de registro. Até o registro efetivo, o requerente não passa de pré-candidato. Com o deferimento do registro, o pleiteando torna-se elegível finalmente, pois é o registro o ato judicial que confere ao candidato a elegibilidade. Nessa vertente, o provector Adriano Soares deduz que “o direito de ser votado (*ius honorum*) apenas surge a partir do registro de candidatura do cidadão perante a Justiça Eleitoral” (2000, p. 36). Ele ainda complementa mais adiante: “O registro de candidatura é o fato jurídico do qual dimana a elegibilidade. Quando de seu pedido, o candidato deve estar com todas as condições de elegibilidade, para o cargo ao qual deseja concorrer, não estando submetido a nenhuma sanção de inelegibilidade” (p. 59).

O reconhecimento da elegibilidade como produto do registro rompe o primeiro obstáculo material erguido pelos teóricos rígidos. Durante o processo de registro, cabe ao pré-candidato provar sua alfabetização, submetendo-se ou não ao teste convocado pelo juiz. Ademais, o teste a ser determinado não infringe o inc. II do art. 5º da Constituição Federal de 1988, porque não enseja obrigação ao pré-candidato. Ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo. O teste importa em faculdade, à disposição do pré-candidato, a fim de suprir a ausência de comprovação técnica de sua habilidade alfabética. Mesmo sem tal prova pericial, facultase ao pré-candidato demonstrar obediência ao art. 14, § 4º, da Constituição Federal, por outros meios.

Fávila Ribeira discorda da realização do teste, sustentando que basta a assinatura for-

mal do pré-candidato “para que seja expungida a averbação de analfabeto”. Para o autor, descabe submeter o pré-candidato “a qualquer outro tipo de verificação intelectual, porque nisso estaria a inocular-se uma condição discriminatória que conspira contra a isonomia jurídica no processo de alistamento” (1996, p. 244). Saber escrever o nome não significa ser alfabetizado. A alfabetização implica controle da leitura e da escrita. Reduzir a alfabetização tão-somente à escrita do nome é subestimar o valor do texto constitucional, dando a ele importância apenas formal, despreocupada com a sua realização.

Adriano Soares está entre os doutrinadores que defendem a realização do teste:

“Se o Juiz Eleitoral, por exemplo, observar que o pré-candidato é analfabeto, poderá fazer prova pericial dessa sua condição subjetiva, declarando sua inelegibilidade originária, pois apenas pode ser votado quem é alfabetizado. Destarte, quando a Constituição Federal, no § 4º, art. 14, estabeleceu, ao lado dos inalistáveis, os analfabetos como inelegíveis, pôs o ser alfabetizado como condição de elegibilidade, portanto, como pressuposto para se adquirir o direito de ser votado” (2000, p. 227).

Importa ainda sustentar que situações pretéritas não geram direito à elegibilidade, exceto quanto à candidatura nata (art. 8º, § 1º, Lei nº 9.504/97). Porém, mesmo o candidato nato não se exime da necessidade de comprovar obediência ao art. 14, § 4º, da Constituição, porquanto nem mesmo ele plana acima de qualquer lei. Para quem já exerce mandato não se dispensa o preenchimento das condições de elegibilidade, as quais somente surgirão no momento do registro. Pinto Ferreira, de certa forma, não fugiu disso quando proclamou que “as condições de exercício do direito de elegibilidade” se apreciam no momento da eleição (1955, p. 418). Atualmente, seria mais técnico afirmar que as condições de elegibilidade são co-

nhecidas no momento do registro. O candidato que pretender concorrer a novo pleito deverá sempre se submeter às condições constitucionais e legais, sem o que não adquirirá a elegibilidade.

3.2. Teorias flexíveis

Ao contrário dos teóricos rígidos, os *flexíveis* presumem a alfabetização a partir de premissas que contrariam o *princípio da verdade*, do qual decorre o *princípio da busca da vontade eleitoral*. Esses *princípios* devem ser acolhidos durante o registro de candidatura. Desde o registro, o juiz precisa basear suas decisões em proposições verdadeiras. A alfabetização não deve render-se a argumentos calcados em sinais prováveis, como o são as presunções em relação ao pré-candidato que assina o nome ou que já exerce mandato.

Presumir a alfabetização de alguém apenas porque já exerce mandato ou, *v.g.*, porque obteve o título de eleitor antes de 1985 denota recurso a um *entimema*, raciocínio fraco demais para a cientificidade de qualquer argumento jurídico. O entimema cria respostas a partir de sinais ou de premissas verossímeis, mas não necessariamente verdadeiras (cf. IDE, 1995, p. 136). Existem apenas probabilidades de que quem já exerce mandato seja alfabetizado, mas não verdades. A Ciência do Direito busca verdades, não verossimilhanças. Ainda mais no âmbito do Direito Eleitoral, cujo *princípio da verdade* norteia a tomada de todas as decisões.

A assinatura do nome serve apenas para demonstrar que o pré-candidato sabe assinar o nome. E pronto. O art. 14, § 4º, da Constituição não previu como condição à elegibilidade a aposição da assinatura; com tão pouco ninguém se habilita à direção política da sociedade. A Constituição pretendeu mais...

Resumimos os argumentos lançados pelos teóricos flexíveis nos seguintes:

- 1) Presunção de elegibilidade de candidato com título assinado⁷;
- 2) Presunção de elegibilidade de candidato com letra legível⁸;

3) Presunção de elegibilidade de candidato que sabe assinar o nome⁹;

4) Presunção de elegibilidade de candidato que já exerceu mandato¹⁰;

5) Presunção do alfabetismo para candidato já eleitor antes da Emenda Constitucional nº 25/85¹¹ e

6) Aceitação do semi-analfabeto – validade de grau mínimo de leitura¹² ou de pequenos conhecimentos de leitura¹³, independentemente da escrita.

Qualquer dessas argumentações acima numeradas barateiam a aplicação do art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988, na medida em que criam premissas incapazes de conduzirem necessariamente à verdade. O julgador, compromissado com a verdade, deve fugir de tais armadilhas, que o lançam no campo inconstante das aparências. As *Teorias Flexíveis* falham quando criam uma série de presunções, partindo do princípio de que a sentença que defere o registro de candidato possui natureza apenas declaratória. Não, essa decisão tem força constitutiva, já que a elegibilidade somente nasce depois de registrada a candidatura.

Muitos julgados não tratam expressamente desses argumentos como *presunções*, mas estabelecem *silogismos incompletos* que conduzem a elas. Assim produz-se a matemática do pensamento: (a) se antes de 1985 era proibido ao analfabeto votar; (b) e se o pré-candidato já era eleitor antes de 1985; (c) logo o pré-candidato é alfabetizado. Esse mesmo tipo de especulação pode ser contemplado nos julgados que conferem o título de “alfabetizado” ao pré-candidato que já exerce mandato. Raciocínios “simplificados” como esses rompem com o *princípio da verdade*, porque criam um *dogma* fácil de ingerir, mas impossível de digerir-se frente à Ciência do Direito.

Esses silogismos não têm qualquer força. Podemos dizer sim que “presume-se que o eleitor antes de 1985 era alfabetizado”. Mas presumir não é garantir. Essa presunção não tem poder para alfabetizar ninguém. Todos os eleitores com títulos antes

de 1985 são verdadeiramente alfabetizados? O que garante? A Justiça Eleitoral? Os meios de controle e fiscalização de quinze anos atrás mereciam confiança? As nossas estatísticas sobre o analfabetismo desmentem quem sustentar a alfabetização de alguém apenas por possuir um documento privativo de alfabetizados. O raciocínio mais apropriado seria: (a) o art. 14, § 4º, da Constituição exige a alfabetização como condição ao deferimento do pedido de registro de candidatura; (b) o candidato não provou a alfabetização; (c) logo, o registro não será deferido.

Para fins de elegibilidade, a Constituição exige a *alfabetização*, não a *ocupação prévia de mandato eletivo*, por exemplo. Presumir a alfabetização de alguém apenas porque já exerce mandato é perpetuar a clássica lição de Seabra Fagundes de que “no Brasil de hoje todos são iguais perante a lei, mas alguns são mais iguais do que outros” (1980) (cf. STYCER, 1996, p. 90). Não há nada mais danoso à Democracia do que anuir ou concorrer para que alguém ocupe cargo público ilegitimamente. Quando permitimos que o cidadão vote em quem seja analfabeto, compartilhamos com a maior das fraudes, a fraude à Constituição.

O pré-candidato que já exerce mandato não logra o direito adquirido de ser considerado alfabetizado. Tais interpretações violam de fato o *princípio da igualdade*, ao contrário do que alhures registrou Fávila Ribeiro, porque cria um critério diferenciador impróprio. Quando a Justiça Eleitoral consente a candidatura de alguém – fundada apenas no argumento não racional de que ele já é candidato –, subtrai um lugar de um outro cidadão verdadeiramente alfabetizado, com base em um critério desigual e não previsto na Constituição.

O critério diferenciador empregado pelo iterativo art. 14, § 4º, possui conteúdo acorde com a razoabilidade, na medida em que restringe o exercício ao *direito de sufrágio passivo* – como assim o dizem os espanhóis – aos cidadãos alfabetizados. Não se trata

aqui de presumir que os alfabetizados sejam “melhores”. A condição de alfabetizado guarda compatibilidade com o grau de responsabilidade exigido pelo cargo público a que os elegíveis estarão sujeitos, caso vençam a disputa eleitoral.

Quebra ao princípio da isonomia e ao da razoabilidade existe na Argentina, cuja Constituição reclama renda mínima anual para o cidadão concorrer ao Senado (art. 47). Tais condições, que restringem o acesso aos cargos públicos a estamentos que possuem determinada sorte financeira, rompem a igualdade entre os entes sociais, porque para o exercício de qualquer cargo público não se precisa ter dinheiro, mas *capacidade*, não *quantidade*. A Constituição espanhola acerta ao assegurar expressamente o acesso em condições de igualdade às funções e cargos públicos, ressalvados apenas os requisitos exigidos pela lei (art. 23). A sociedade que pautar a qualidade de seus cidadãos pelo dinheiro que produzem denuncia em favor do que está a trabalhar.

A nossa Constituição Federal reconhece claramente a diferenciação entre os cargos públicos, tanto que para a determinação dos vencimentos contam a “natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira” (art. 39, § 1º, I). Ademais, a própria Constituição toma os cargos elegíveis como os de maior responsabilidade e complexidade, porquanto os põe no topo da escala remuneratória. E são justamente a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos elegíveis que reclamam do juiz maior rigor quanto à obediência do art. 14, § 4º.

Em sua belíssima Teoria da Justiça, obra clássica da filosofia ocidental, John Rawls foi preciso ao afirmar que cada cidadão é apto para “candidatar-se a cargos eletivos e ocupar postos de autoridade”, aceitas, obviamente, restrições relacionadas ao cargo, de modo que inexista discriminação (1997, p. 244). O professor de Harvard quis dizer que restrições à elegibilidade são admissíveis quando procedidas sem discriminação

e em razão da natureza do cargo. A ocupação de qualquer cargo público exige a alfabetização como condição *sine qua non*. Nem haveríamos de falar em discriminação, visto que o critério diferenciador (alfabetização) atinge a todos os cidadãos invariavelmente.

Em uma palavra, enquanto os teóricos rígidos recorrem ao rigor excessivo da lei, fadados em interpretações (quase) literais, os flexíveis fazem caminho inverso, abortam o percurso seguro da busca da verdade à luz de presunções alquimistas.

3.3. Teorias semiflexíveis

Rebatidas as duas outras correntes, restam-nos pouco a discorrer agora. Filiamo-nos a esta corrente. Teóricos *semiflexíveis* são os que aprovam a realização do *teste de aferição*, mas, sem sucumbirem às presunções, buscam a atenção de requisitos para emprestar rigor científico ao exame aplicado. Relacionamos, exemplificativamente, os seguintes argumentos que compatibilizam a realização do teste com a busca da verdade:

1) O teste deve ser determinado, mesmo de ofício, quando observado o descumprimento do art. 14, § 4º, da Constituição;

2) O pré-candidato não está obrigado a participar do teste, no entanto, veda-se presumir a sua condição de alfabetizado por meio de presunções ou artifícios que não condizem com a busca da verdade;

3) A falta do teste pode ser suprida por outros elementos de convicção; vedada, repita-se, qualquer forma de presunção;

4) O teste não viola direito líquido e certo¹⁴;

5) É elegível o candidato que sabe ler e se expressar graficamente¹⁵;

6) Aplicação do teste apenas para candidatos que não comprovarem documento de escolaridade mínima¹⁶;

7) Teste apenas antes do pleito¹⁷;

8) Teste deve conter metodologia conclusiva¹⁸, com fundamentação clara¹⁹;

9) Teste conduzido por educadores²⁰;

10) Inelegibilidade do candidato que confessa não saber ler ou escrever²¹;

11) Inelegibilidade de quem não compareceu ao teste e nem juntou prova referente à alfabetização²²;

12) Inelegibilidade de quem não consegue escrever nada além do seu nome²³ e

13) Inelegibilidade de quem, mesmo sabendo escrever, não sabe ler nem com limitações²⁴.

É imprescindível a juntada da declaração de conclusão escolar para comprovar a condição de alfabetizado (art. 14, § 4º). Conforme decidiu o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, será considerado elegível o candidato que comprove “capacidade de ler e escrever, atestada por qualquer autoridade”²⁵. Na falta de outra prova hábil, lançar-se-á mão do teste de aferição, com o consentimento do pré-candidato, a fim de produzir-se a prova em seu favor.

Se o pré-candidato não juntar prova que demonstre a conclusão escolar, para fins do art. 14, § 4º, da Constituição de 1988, poderá o juiz produzir prova que supra a falta. A decisão resultante do teste tem natureza declaratória incidental; imprescindível ao provimento constitutivo do processo de registro de candidatura. Como decidiu o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, “a inelegibilidade do art. 14, parágrafo 4º, da Constituição Federal, alcança pessoa que não demonstra saber, mesmo com limitações e dificuldades, ler e escrever”²⁶.

O juiz deve submeter o pré-candidato a teste, mas com a anuência deste, vedada qualquer forma de presunção. O não comparecimento do pré-candidato não induz por si só à presunção de que seja analfabeto. A determinação do teste não depende de prévia impugnação, pois se trata de matéria de ordem pública, a ser conhecida de ofício pelo juiz. O alagoano Adriano Soares da Costa, um dos melhores pensadores do Direito Eleitoral como ciência, assevera o seguinte: “(...) Se o Juiz Eleitoral, por exemplo, observar que o pré-candidato é analfabeto, poderá fazer prova pericial dessa sua condição subjetiva, declarando sua inelegibilidade, pois apenas pode ser votado quem é alfabetizado” (2000, p. 227).

A *cidadania* integra um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. O *direito de votar* como o de *ser votado* traduzem a forma mais sublime da cidadania. No entanto, esses direitos admitem limitações. A própria Constituição de 1988 restringiu a capacidade de ser votado (elegibilidade) aos alistáveis e alfabetizados (art. 14, § 4º, CF/88). O Tribunal Regional de Alagoas não deixou dúvidas quando firmou que a decisão que declara candidata analfabeta “não viola o princípio democrático de poder o cidadão votar e ser votado”²⁷.

Fundamentam os contrários à realização do teste ser preferível que o povo escolha seus representantes como bem entenda. A proposição não se escreve com tão pouca tinta. É esperado, sim, que o Judiciário ofereça ao povo nomes que estejam constitucional e verdadeiramente aptos para exercer cargos eletivos. O unânime direito de acesso a cargos públicos, proclamados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (art. 6º) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 23), pressupõe o direito de escolha de representantes realmente legítimos.

A Justiça Eleitoral que admitir a candidatura de quem não obedece ao art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988 causa dano irreparável ao voto direto, secreto, universal e periódico, porquanto concorre para que seja ofertado ao pleito eleitoral candidato inábil – um *Frankenstein*, permitam-me assim chamá-lo –, à mercê do qual a vontade popular tornar-se-á refém.

O art. 5º, II, deve ser interpretado em consonância com o § 4º do art. 14. O aplicador não poderá olvidar que analfabetos são inelegíveis. Não sem razão prescreveu a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que todos os cidadãos são admissíveis a todos empregos públicos, atendida, no entanto, “a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos” (art. 6º). O art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988 não faz nada mais do que garantir a

capacidade de quem se propõe a ocupar cargos eletivos.

4. Duas últimas questões

4.1. A dispensabilidade do advogado

A primeira questão que resta ser resolvida diz respeito à possibilidade de o juiz determinar de ofício a realização do teste ou a produção de outra prova, quando verificar a condição de analfabeto do eleitor.

Cabe afastar a exigência de representação do advogado na impugnação de registro de candidatura, para permitir a aplicação desse teste de aferição, pois a matéria em foco tem força pública. O Promotor de Justiça amazonense Marcelo Pinto Ribeiro cuidou da questão com esmero: “No processo de registro de candidato por analfabetismo, poderá (*sic*) os entes legitimados na L. C. nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), *posteriori*, impugná-lo, porém tem o magistrado eleitoral o poder-dever de excluir do processo eleitoral o candidato por analfabetismo, haja vista tratar-se de inelegibilidade absoluta, conhecível *ex officio*”.

Mesmo não sendo subscrita a impugnação do registro por advogado, deve o juiz produzir prova e decidir acerca da condição de elegibilidade. Para tais fins, é legítima a subscrição pelo representante da coligação²⁸. Ademais, já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral que na impugnação há “desnecessidade de representação por advogado”²⁹.

4.2. O grau de instrução escolar: enfoque comparado

A segunda questão decorre da impossibilidade, diante de nosso atual sistema normativo, de determinar-se um grau mínimo de instrução na aferição da condição de alfabetizado. Na verdade, não existe um nível de instrução escolar certo que implique o reconhecimento da alfabetização. A própria Constituição Federal não fez qualquer vinculação da conclusão do ensino fundamental, por exemplo, com a alfabetização, em-

bora seja sabido que a lei de diretrizes e bases da educação nacional atribui ao ensino fundamental o “domínio da leitura, da escrita e do cálculo” (art. 32, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). O art. 60, § 6º, do ato das disposições constitucionais transitórias, deixa claro que inexistente correlação entre o ensino fundamental e a condição de alfabetizado.

Afastada qualquer relação dessa natureza, resta-nos completar que a comprovação da alfabetização poderá dar-se mediante a declaração ou atestado de conclusão de órgãos de ensinos públicos ou privados (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 19), aí abrangidos cursos técnicos profissionalizantes (Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997), à distância (Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998) ou de mera alfabetização de adultos (Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985). Mesmo sem ter cursado o ensino fundamental ou médio, o pré-candidato poderá apresentar elementos úteis à convicção judicial, evitando assim que seja submetido a teste de averiguação.

De lege ferenda, poderemos acompanhar a Constituição da República chilena, que, *v.g.*, impõe aos deputados (art. 44) e aos senadores (art. 46) a obrigação de ter cursado o ensino médio (*enseñanza media*)³⁰. Para candidatar-se a tais cargos, o cidadão chileno não apenas precisa saber ler ou escrever, mas ter o ensino médio, que pressupõe a aquisição das habilidades necessárias para usar adequadamente a linguagem oral e escrita e o domínio da comunicação nas expressões da linguagem, além de diversos outros conhecimentos científicos (art. 13, “b”, Lei do Ensino nº 18.962). O controle simples da leitura e da escrita ficaria a cargo do ensino básico (art. 11, “a”), em nível abaixo do ensino médio.

Associar a alfabetização a determinado padrão escolar contribui à concretização do art. 14, § 4º, da Constituição Federal e à valorização do ensino nacional. Sem sair do sistema normativo chileno, faz-se útil remeter o leitor novamente à citada Lei do Ensi-

no, que em seu art. 2º estabelece como finalidade da educação chilena o desenvolvimento moral, intelectual, artístico, espiritual e físico, capacitando as pessoas para “convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad”. O mérito dessa norma advém do entendimento da educação como instrumento de participação política. A quem interessaria um país cujos dirigentes fossem analfabetos ou mal compreendessem o que escrevem?

No texto da nossa lei de diretrizes e bases da educação nacional, também encontramos normas semelhantes (arts. 42, II; 43, VII; 56 etc), que chegam a fazer sombra à força do texto chileno. Na verdade, deve permanecer na retentiva que a educação ou pelo menos o domínio da leitura e da escrita são formas de participação, com que o cidadão demonstra maturação de sua responsabilidade. A educação guinda o indivíduo ao estabelecimento mais sublime da participação na comunidade: o cargo eletivo. Daí advém o acerto do art. 14, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que integra a participação política à alfabetização, dizendo claramente que a participação política exerce-se com responsabilidade. Não esqueçamos, por fim, que a educação é instrumento de participação responsável e ativa na sociedade.

5. Conclusões

Tratar da *aferição do grau de alfabetização do candidato sem comprovação técnica* ainda possui pertinência doutrinária hoje, pois, apesar de não resolvida entre os teóricos do Direito Eleitoral, a questão diz respeito à participação política dos cidadãos na administração direta e na produção legislativa.

A Constituição Federal de 1988, ao exigir a condição de alfabetizado como requisito à elegibilidade, restringiu a participação do indivíduo na direção política da sociedade; fundada que o Estado de Direito respalda o *império da lei escrita*, o que remonta ao *domínio da leitura*, isto é, à capacidade primária de ler-se a letra lei.

As decisões dos tribunais pátrios ainda não se harmonizaram com a possibilidade de o juiz aplicar teste para aferir se o pré-candidato é alfabetizado. Surgem daí três correntes jurisprudências sobre o assunto: as *Teorias Rígidas*, que não admitem a realização do teste; as *Teorias Flexíveis*, que presumem a alfabetização a partir de premissas não necessariamente verdadeiras, e as *Teorias Semiflexíveis*, às quais nos filiamos, que admitem o teste sem sucumbirem às presunções.

Ao julgador compete *realizar a constituição*, o que se dá por meio da realização de teste para aferir o grau de alfabetização do pré-candidato. O pré-candidato torna-se elegível com o registro, ato judicial de natureza constitutiva, não simplesmente declaratória.

O teste a ser determinado pelo juiz não infringe o inc. II do art. 5º da Constituição Federal de 1988, porque não obriga ao pré-candidato, mas importa em faculdade, à disposição do pré-candidato, a fim de suprir a ausência de comprovação técnica de sua habilidade alfabética. Todavia, essa faculdade concedida ao candidato não impede a determinação do teste de ofício por parte do juiz, independentemente de prévia impugnação, pois cuida de matéria de ordem pública. Assim, para permitir a aplicação desse teste de aferição, afasta-se a exigência de representação do advogado na impugnação de registro de candidatura.

A alfabetização implica controle mínimo da leitura e da escrita, sendo impossível reduzi-la tão-somente à escrita ou à leitura ou ainda a condições pretéritas. A alfabetização não deve render-se a argumentos que conduzam à obtenção da verdade. Portanto, descabe presumir a alfabetização de alguém apenas porque já exerce mandato ou, *v.g.*, porque assina o nome. Tais presunções não habilitam ninguém à direção política da sociedade.

Não existe um grau de instrução escolar determinado que implique o reconhecimento da alfabetização. Somente na falta de prova hábil, o juiz recorrerá ao teste de aferição, com o consentimento do pré-candidato, a

fim de produzir-se a prova em favor dele próprio.

No futuro, nada impedirá que diversas restrições quanto ao grau de instrução sejam acrescentadas no texto constitucional, relacionando a natureza do cargo à capacidade técnica exigida por ele, assim como já o faz a Constituição chilena. Aliás, a Constituição Federal de 1988 já traz algumas dessas restrições quando exige conhecimentos específicos para a ocupação de cargos no Tribunal de Contas da União (art. 73, § 1º), no Supremo Tribunal Federal (art. 101), no Superior Tribunal de Justiça (art. 104), entre outros. A educação do Brasil deve começar por quem se compromete a dirigi-la. Por hora, é preferível não acreditar em Diogo Mainardi, quando ironicamente registrou que “a melhor receita para o sucesso, no Brasil, é o analfabetismo” (2001, p. 171).

Notas

¹ RO n. 2144/92, Proc. 621/92, 1/9/92, MG, Rel. José Nepomuceno da Silva, DJMG, 1/9/92.

²Ac. N. 699, Proc. 1433, 29/8/96, MA, Recurso Eleitoral, Rel. José Cláudio Pavão Santana, PSESS, 2/9/96.

³Ac. 11265, Proc. 11/96, 24/7/96, MT, DJ 26/7/96, p. 11.

⁴Ac. 11305, Proc. 68/96, 13/8/96, MT, REJE, Rel. José Tadeu Cury, DJ 16/8/96, p. 12.

⁵ Cf.: LASSALLE, Ferdinand. “A Essência da Constituição”, p. 41. Rui Barbosa traz-nos uma lição, ainda atual, de como o brasileiro está despreocupado na construção de uma Constituição efetiva: “Somos os brasileiros uma espécie de crianças precoces, que se divertem com as ocupações da idade madura. Mudamos a nossa forma de governo, como se sopra um castelo de cartas. Debuxamos uma Constituição, como se compõe uma árvore de Natal. Em seguida, pusemo-nos a dormir o nosso sono róseo, cambiante, despreocupado, entregando à guarda paternal dos nossos tutores os mimos da festa inocente (...)” (*Partidos*, Jornal do Brasil, 24 jul. 1893, Obras Seletas, vol., 7).

⁶ Em Portugal, o artigo 128º da Lei nº 14/79, de 16 Maio – que completa o art. 50, 3, da Constituição lusitana –, prevê o seguinte: “Aquele que, não tendo capacidade eleitoral passiva, dolosamente aceitar a sua candidatura será punido com prisão

de seis meses a dois anos e multa de 10.000\$ a 100.000\$”.

⁷Ac. 11309, Proc. 57/96, 13/8/96, MT, REJE, Relator Alexandre Jorge Fontes Laranjeira, DJ 16/8/96, p. 12.

⁸Proc. 96014834, 12/9/96, CE, Recurso Ordinário Eleitoral, Rel. José Maria de Vasconcelos Martins, PSESS, 12/9/96.

⁹Proc. 1378, 29/8/96, MA, RE, Rel. Jorge Rachid Mubarak Maluf.

¹⁰Ac. n. 597, Proc. 1347, 26/8/96, MA, RE, Rel. Jorge Rachid Mubarak Maluf, PSESS, 27/8/96.

¹¹Recurso Ordinário n. 1155/96, 28/8/96, RN, Relator: Des. Osvaldo Soares da Cruz, BEL V. 3, T. 17, p. 270.

¹²Recurso Ordinário n. 29.284, Proc. 771/96, 26/8/96, PB, Relator: José Fernandes de Andrade, PSESS, 26/8/96. No mesmo sentido: Registro de Candidato e Cancelamento n. 2074, Proc. 1620, 13/8/96, AL, Relator: Humberto Eustáquio Soares Martins, DOEAL, 14/8/96, p. 21.

¹³Recurso Ordinário n. 529/96, 8/8/96, RN, Rel. João Batista Rodrigues Rebouças.

¹⁴Ac. 12007, Proc. 77, 1/9/92, SC, Relator: Olavo Rigon Filho, DJESC, 11/9/92, p. 49.

¹⁵Ac. 718, Proc. 1431, 2/9/96, MA, RE, Rel. Cleones Carvalho Cunha, PSESS, 4/9/96.

¹⁶Proc. 1544, 19/8/96, ES, Rel. Rômulo Taddei.

¹⁷ Neste sentido: Processo 423, 3/4/97, BA Mandado de Segurança, Rel. João Augusto Alves de Oliveira Pinto, DPJBA, 16/4/97, p. 60.

¹⁸RO n. 810/96, 16/8/96, RN, Rel. João Batista Rodrigues Rebouças.

¹⁹Recurso Ordinário n. 808/96, 16/8/96, RN, Relator: Magnus Augusto Costa Delgado.

²⁰Recurso Ordinário n. 954/96, 27/8/96, RN, Relator: Lauro Molina.

²¹Proc. 12000, 31/8/92, SC, Relator: Marcílio João da Silva Medeiros Filho, DJESC, 8/9/92, p. 34.

²²Proc. 12009, 1/9/92, SC, Relator: Olavo Rigon Filho, DJESC, 11/9/92, p. 49.

²³Recurso Registro de Candidato n. 174/96, Proc. 546/96, 13/8/96, SE, Relator: Carlos Rebelo Júnior.

²⁴Registro de Candidato e Cancelamento n. 2126, Proc. 1640, 28/8/96, AL, Relator: Marcos Bernardes de Mello, DOEAL, 29/8/96, p. 18.

²⁵Ac. 18917, Proc. 1932, data da decisão: 29/6/94, Relator: Des. Haroldo Bernardo da Silva Wolff, DJ de 21/7/94.

²⁶TRE-AL, Ac. 2126, Processo 1640, data da decisão: 28/8/96, Relator: Marcos Bernardes de Mello, DOEAL de 29/8/96, p. 18.

²⁷TRE-AL, nº acórdão: 2128, número do processo: 1667A, data da decisão: 28/8/96, Relator: Marcos Bernardes de Mello, DOEAL de 29/8/96, p. 17.

²⁸ Entendendo ser, na impugnação de registro de candidatura, imprescindível a participação de advogado, o TRE-RN decidiu que “acolhe-se a preliminar de ausência de capacidade postulatória, por ser indispensável que a parte esteja representada por advogado, legalmente habilitado, nos processos que tramitam em segunda instância” (Recurso Eleitoral, Processo nº 2561/2000, Procedência: 44ª Zona – Monte Alegre/RN, Recorrente: José Lindenberg da Silva, Recorrido: Juízo Eleitoral da 44ª Zona – Monte Alegre/RN, Relator: Desembargador Osvaldo Cruz (vencido), Relator para o Acórdão: Juiz Paulo Oliveira, Diário Oficial de 27.4.01).

²⁹ TSE, Acórdão nº 13.788, de 25.3.97 – Recurso Especial Eleitoral nº 13.788/PE (92ª Zona – Brejão). Relator: Ministro Ilmar Galvão. Recorrente: José Rosa da Silva, candidato a vereador. Advogado: Dr. João Tavares de Aguiar. Recorrido: Sandoval Cadengue de Santana, candidato a prefeito. Advogado: Dr. Pedro de Assis Lourenço Gomes. Decisão: Unânime, recurso não conhecido.

³⁰ Consulte a lei chilena n. 18.700, art. 17, que dispõe sobre votações populares e escrutínios.

Bibliografia

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral, comentários à lei eleitoral*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: José, Konfino, 1955.

IDE, Pascal. *A arte de pensar*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.

MARSHALL, John. *Decisões constitucionais de Marshall*. Tradução de Américo Lobo. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

MAINARDI, Diogo. *Ler não serve para nada*. *Veja*, São Paulo, n. 34, p. 171, 2001.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIRIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BEIRO, Marcelo Pinto. Processo de registro de candidato analfabeto. *Revista Eleitoral*. Natal: TRE/RN, n. 9, p. 56-64, 1996.

STYCER, Maurício. *O Brasil em mil frases: o melhor publicado nos 20 anos da seção frase da folha de São Paulo*: Publifolha, 1996.