O SUFRÁGIO E AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Roberto Wanderley Nogueira*

O presente *paper* tem o propósito de tecer alguns poucos comentários sobre a ideia de relativização do sufrágio universal, quanto ao exercício do direito de voto das pessoas com deficiência.

Pois bem.

A Democracia representa a concretização histórica de um processo dialético quanto ao ideal de convívio sociopolítico, no qual a dignidade da pessoa humana e o bem comum constituem valores supremos a guiarem seu processo político decisório, constituído que é por um sistema de instrumentos e de procedimentos, pelo qual o povo, titular da soberania, participa, quer direta, quer indiretamente, por representantes eleitos, da deliberação e concretização daqueles valores guias¹.

No Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 1º da Constituição brasileira, a ideia de democracia política repousa sobre um princípio primário, *rectius*, o da universalidade do direito ao sufrágio, expressão da soberania popular e do governo majoritário, identificado, este, por uma opinião majoritária de uma cidadania universal e plural.

Como observa Luiz Roberto Barroso, é na concepção de que a soberania é do povo, historicamente vitoriosa, que se fixou a teoria democrática². Contudo, é no conceito de dignidade humana,

^{*} Juiz Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. Mestre e Doutor em Direito Público (UFPE). Pós-doutor em área do Ensino Jurídico (UFSC). Autor, dentre outros títulos, de: Justiça Acidental – Nos bastidores do Poder Judiciário e O problema da razoabilidade e a questão judicial.

¹ **SOUZA JUNIOR**, Cesar Saldanha. Regimes Políticos. *In Tratado de Direito Constitucional*. Coordenação Ives Gandra da S. Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. – São Paulo : Saraiva, 2010. Pág. 594.

² Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. – São Paulo. Saraiva, 2010. pág. 89.

que o Estado democrático encontra seu fundamento ontológico, e que tem se firmado como princípio primeiro e o fim último do convívio social. Dado isto, pode-se afirmar, com segurança, que a universalidade do sufrágio, com todos os seus predicados, é sempre consubstancial à dignidade humana do eleitor.

Embora comumente tida a expressão "sufrágio universal" como sinônima dos termos "voto" e "escrutínio", a atual carta da República, v.g., em seu art. 14, lhe confere sentidos diversos, ao dispor que a soberania popular deverá ser exercida "pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e com valor igual para todos, e, nos termos da lei".

Tem-se o sufrágio (do latim *suffragifum* = aprovação, favor³) como um direito político subjetivo democrático do cidadão de votar, ser votado e de participar diretamente do poder político, mediante plebiscito e referendo⁴, iniciativa popular bem como ajuizamento de ação popular. O voto, por sua vez, constitui o ato político, pelo qual se exercita, na prática, o direito ao sufrágio que corresponde ao direito de sufragar um representante que se submeteu validamente ao processo eleitoral correspectivo. Sem o voto, este constituiria mera abstração⁵. O modo de exercício desse direito, por sua vez, constitui escrutínio.

Destarte, o sufrágio universal consagrado pela Carta de 1988 confirma o regime político eleito pelo povo, ou seja, o democrático,

³ FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. Revisão de Ruth Junqueira de Faria. 5ª ed. Rio de Janeiro. FENAME. 1975.

⁴ Prescreve o art. 3º da Lei n. 9.709/98 que em questões de relevância nacional de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e na hipótese do § 3º do art. 18 da CRFB/88, esses institutos de participação popular são acionados por decreto legislativo, por proposta de 1/3, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das casas do Congresso Nacional, não esquecendo ser exclusiva deste a competência para autorizar referendo e convocar plebiscito, nos termos do art. 49, XV, do texto constitucional.

^{5 &}quot;O sufrágio é apenas direito, de que o voto é tão-só uma manifestação no plano prático, um dos atos de seu exercício". AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20ª ed. rev. et atualizada até EC 35/01. Ed. Malheiros. pág. 355.

marcado por uma maior abrangência do direito de sufrágio e ao seu exercício.

No Estado contemporâneo, revela-se incompatível com o sufrágio universal critérios discriminatórios, que não puramente técnicos, e, portanto, antidemocráticos, como aqueles outrora positivados, de épocas não muito distantes da atual, de ordem econômica, intelectual, concernentes a nome, família, sexo, cor etc. O voto censitário traduz, hoje, uma antinomia jurídico-constitucional, porque viola o princípio da igualdade e da participação democrática, além de extratificar a sociedade em classes que não se comunicam politicamente. Trata-se de uma abominação ético-política.

Assim, nos termos da Constituição, dispõem do direito ao sufrágio, todos os brasileiros (natos ou naturalizados, de qualquer sexo e capacidade intelectual e econômica), que contem, à data da eleição⁶, com capacidade civil absoluta – maiores de 18 anos, o

⁶ Merece registro a **ADI 4.018-MC** (rel. Min. Eros Grau) na qual o Plenário do STF reiterou que a "capacidade eleitoral ativa deve ser ponderada ao tempo do processo eleitoral", de forma que na hipótese de nova eleição, em razão da anulação da primeira, estão legitimados a dela participarem todos os eleitores aptos na data agendada para o segundo pleito. Vejamos ementado desse julgado:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESO-LUÇÃO 124/2008, DE 7 DE JANEIRO DE 2008. RESOLUÇÃO 127/2008, DE 17 DE JANEIRO DE 2008, AMBAS DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA. CRITÉRIOS ATINENTES ÀS ELEIÇÕES PARA PREFEITO E VICE-PREFEITO. ELEIÇÕES EXTEMPORÂNEAS NO MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS/GO. DEFINIÇÃO DOS ELEITORES, BEM COMO DOS POS-SÍVEIS CANDIDATOS. LIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE ELEITORES. A CAPACI-DADE ELEITORAL DEVE SER ANALISADA AO TEMPO DO PROCESSO ELEITO-RAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 14 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. 1. Cabimento da ação direta para a impugnação de resoluções do TRE/GO. Destinatários do ato normativo determináveis, mas não determinados. Precedentes. 2. O TRE/GO, por meio das resoluções impugnadas, estabeleceu as regras concernentes à realização de eleições diretas para a escolha de Prefeito e Vice-Prefeito no Município de Caldas Novas, conforme determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral. 3. Resolução 124/2008, que define quais serão os possíveis candidatos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito e quais serão os eleitores. 4. Potencial surgimento de circunstâncias inusitadas. Situações em que cidadãos reúnam con-

que torna seu alistamento obrigatório –, ou relativa – maiores de 16 e menores de 18 anos –, sendo seu alistamento facultativo, situação essa equiparável aos analfabetos e maiores de setenta anos.

Questões polêmicas e interessantes travadas na Justiça Eleitoral dizem respeito à garantia do exercício do direito de sufrágio bem como à obrigatoriedade do voto em relação às pessoas com deficiência física, psicossocial, sensorial, intelectual ou múltipla, quando severa, que os impossibilite, dificulte ou torne extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais.

Essa lógica jurisprudencial, no entanto, peca por obsolescência e inadequação constitucional, quando confrontada com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova Iorque (da qual o Brasil é um Estado-Parte), tendo incorporado, como Emenda Constitucional (art. 5°, § 3°, da Constituição), até mesmo o seu Protocolo Facultativo, o qual permite debater as questões relacionadas com os direitos dessas pessoas junto ao Comitê da ONU encarregado de julgá-las em definitivo. O Brasil internalizou a Convenção de Nova Iorque pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e a promulgou pelo Decreto nº 6.949/2009. Nada obstante isto, toda a legislação constitucional e infraconstitucional ainda se ressente de revisionamento atualizador para reformular a taxonomia dos institutos relacionados a esse campo de regulação jurídica, razão pela qual muitas incongruências e omissões vêm sendo ressaltadas no sistema político, inclusive na Jurisprudência.

dições que cidadãos reúnam condições suficientes para ser candidatos, ainda que não possam votar na eleição. 5. A capacidade eleitoral ativa deve ser ponderada ao tempo do processo eleitoral, de modo que a restrição imposta pela Resolução 124/2008 não encontra fundamento constitucional. 6. *Fumus boni iuris* demonstrado pela circunstância de a Resolução 124/2008 excluir eleitores atualmente habilitados a participar do processo de escolha do Prefeito e Vice-Prefeito. 7. *Periculum in mora* evidente, vez que a data designada para as eleições é 17 de fevereiro de 2008. 8. Medida cautelar deferida para assegurar possam participar do processo eleitoral todos os eleitores do Município de Caldas Novas, Goiás, afastada a regra veiculada pelo artigo 13 da Resolução n. 124/2008. (ADI 4018 MC, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2008, *DJe*-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-03 PP-00434 RTJ VOL-00205-01 PP-00134 LEXSTF v. 30, n. 354, 2008, p. 144-156).

Em face dessas circunstâncias e no tocante à questão envolvendo a possibilidade de deslocamento das urnas eleitorais às pessoas com deficiência que não tenham condições assistivas para garantir-lhes o deslocamento até o local específico da votação a fim de que exercitem o sufrágio sem maiores dificuldades, merece registro decisão dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, os quais resolveram, por unanimidade, aprovar a recomendação, nos termos do voto do Ministro Relator, Eduardo Alkmin, dirigida aos Tribunais Regionais Eleitorais "que, desde logo, orientem os juízes eleitorais para que, no momento de designação dos lugares das votações considerem todas as facilidades possíveis, objetivando assegurar aos eleitores com dificuldade de locomoção o acesso aos lugares de votação, nos termos do art. 138 e p. único do Código Eleitoral".

Eis o ementado do referido julgado:

PETIÇÃO. DEFICIENTES FÍSICOS. FACILIDADE DO ACESSO AOS LOCAIS DE VOTAÇÃO. ORIENTAÇÃO AOS JUÍZES ELEITORAIS POR INTERMÉDIO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS.

Decisão: APROVADA A RECOMENDAÇÃO PRECONIZA-DA NO VOTO DO RELATOR. UNÂNIME.

(PETIÇÃO nº 307, Resolução nº 19849 de **29/04/1997**, Relator(a) Min. JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN, Publicação: *DJ* - Diário de Justiça, Data 20/05/1997, Página 21013 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 9, Tomo 2, Página 342).

A disciplina é vaga e não se presta a observar fielmente à norma convencional, até porque editada anteriormente ao seu advento.

A pertinência de uma política garantista do direito ao sufrágio, por efeitos da necessidade de participação na vida política e pública das pessoas com deficiência, deve compreender momento muito anterior ao do pleito eleitoral propriamente dito, retroagindo ao acesso à informação para, finalmente, ter como um ponto inicial a realização do direito à educação, em especial, além de suporte assistivo e comunicacional para essa parcela significativa da população brasileira, multifacética, que, de acordo com dados do IBGE (Censo de 2010), se eleva a quase ¼ do contingente demográfico nacional.

Com efeito, a Convenção sobre as Pessoas com Deficiência ressalta em seu Artigo 29 dois pontos cardeais nessa matéria: (a) que se assegurem às pessoas com deficiência a participarem efetiva e plenamente da vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas; (b) que se promovam ambientes ativos em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, encorajando sua participação nas diversas questões públicas.

Cumpre destacar que, quanto ao exercício do sufrágio propriamente dito, universal, secreto e direto, a pessoa com deficiência tem os seguintes direitos de natureza diretamente constitucional, a saber: (i) encontrar instalações, procedimentos e materiais e outros equipamentos adequados para o exercício do voto, rectius, apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso; (ii) ser protegida contra toda e qualquer forma de intimidação que a dificulte ao exercício do voto, à participação em eleições em geral e plebiscitos ou ao direito de candidatar-se e de ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, para tanto usando novas tecnologias assistivas, quando apropriadas; (iii) ter garantida a livre expressão de sua vontade como eleitor e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que seja auxiliada na votação por uma pessoa de sua própria escolha. É o que está preceituado no Artigo 29, alínea "a", da Norma Convencional em exame.

O que se percebe, no caso, é que se torna explícita a relativização do sufrágio, sobretudo no que se refere ao segredo, pois é verdadeiro que, no contexto das especificidades das limitações enfrentadas pelas pessoas com deficiência, é possível que o exercício do direito de votar por parte delas pressuponha auxílio de terceiros, inclusive junto à cabina de votação para a qual, normalmente, só se admite dirigir-se à pessoa do eleitor que vai votar. Para as pessoas com deficiência, e a pedido delas, abre-se, portanto, uma exceção, igualmente constitucionalizada, ao princípio ativo do sufrágio universal.

Quanto ao direito à informação, também merece registro a Resolução do TSE 14550/94, pela qual ficaram autorizados os Partidos Políticos a utilizar intérpretes de língua de sinais, visando a garantir plena comunicação às pessoas com deficiência auditiva no horário da propaganda eleitoral gratuita na televisão. Vejamos o sequinte ementado:

INSTRUÇÕES, DEFICIENTES AUDITIVOS. INTÉRPRETE DE SINAIS. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA. Ementa: DEFICIENTES AUDITIVOS. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL (ART. 5°, CAPUT). AUTORIZAÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA UTILIZAÇÃO DE INTÉRPRETES DA LINGUAGEM DE SINAIS NO HORÁRIO POLÍTICO GRATUITO DE TELEVISÃO. DEFERIMENTO, COM A DETERMINAÇÃO DE QUE A FUNÇÃO DE INTÉRPRETE DEVERÁ SER EXERCITADA COM DISCRIÇÃO POR PESSOAL TÉCNICO-ESPECIALIZADO, SENDO VEDADO O SEU EXERCÍCIO POR OUTRO CANDIDATO OU PESSOA FAMOSA, QUE, POR SI SÓ, IMPLIQUE PROMOÇÃO DO PARTIDO OU CANDIDATURAS.

Decisão: ACOLHIDA NOS TERMOS DO VOTO DO MI-NISTRO RELATOR. UNÂNIME. (PROCESSO ADMINIS-TRATIVO nº 14550, **Resolução nº 14550A de 01/09/1994**, Relator(a) Min. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, Publicação: *DJ* - Diário de Justiça, Data 11/10/1994, Página 27279)

Ademais, no tocante à controvérsia sobre a obrigatoriedade do voto das pessoas com deficiência severa, lembrava Gilmar Ferreira Mendes, antes do advento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ter o Tribunal Superior Eleitoral observado que a falta de tratamento constitucional sobre essa matéria sugeria a existência de lacuna, contudo, já se era capaz "de ser superada com base nos próprios princípios estruturantes do sistema constitucional, suficientes a legitimar uma cláusula implícita" que reconhecesse também o caráter facultativo do alistamento e do voto dessas pessoas em situação especialíssima, "de modo a não transformar o exercício do voto em transtorno ao seu bem-estar".

⁷ Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. Paulo Gustavo Gonet Branco. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva. 2009. Págs. 781/782.

Parece evidente que a observação doutrinária, aqui examinada, está em completo dissenso com os fundamentos atuais da Constituição Federal, completada pelas normas estruturadoras da Convenção de Nova Iorque àquela integrada à condição equivalente de Emenda Constitucional.

Atualmente, não se pode enquadrar o transtorno ao exercício do voto das pessoas com deficiências, qualquer que seja a causa desencadeadora de limitações, como motivo legal para afastá-las do sufrágio. Acima ficou discorrido, em registro à Norma Convencional em foco, que todas as condições e suporte lhes deverão ser proporcionados pelo Estado, a fim de que nenhum transtorno se lhes possa opor a esse exercício. De fato, não é excluindo a pessoa com deficiência do processo eleitoral que se lhe vai garantir conforto algum ou assegurar-lhe bem-estar. O cidadão não pode sentir-se à vontade de ser segregado dos mesmos direitos e obrigações que valem às demais pessoas, em razão de suas limitações. A deficiência física, intelectual, psicossocial, sensorial ou múltipla, portanto, já não podem servir de pretexto para agasalhar comodidades, que segregam, seja para o Estado, seja para os demais setores da sociedade.

Em todo o caso, a regra de preceito constitucional que previne essas soluções menos onerosas e mais excludentes, quanto ao exercício do sufrágio e à participação no processo eleitoral como um todo por parte das pessoas com deficiência, é o Artigo 29 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, passo importante na consolidação da democracia participativa em nível internacional, pelo que se instituiu a obrigação de que criem as condições ideais para que as pessoas com deficiência possam exercer sua cidadania com dignidade e plenitude.8

Não menos relevante que as questões acima reproduzidas, relaciona-se o caso de pessoas com deficiência visual que tam-

⁸ VEREZA, Claudio: A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – Versão comentada. CORDE/SDH/Presidência da República, Brasília. 2009. p. 121.

bém seja analfabeto, inabilitado para a leitura do Braille⁹. Nessa situação como posta, a solução não é outra senão a adoção de políticas inclusivas, ordenadas constitucionalmente, que possibilitem efetivamente o acesso das pessoas com deficiência, quaisquer que sejam as deficiências, ao respectivo empoderamento para que, uma vez agregados recursos assistivos ou compensatórios das limitações que experimentem, possam, então, exercitar todos os direitos reservados à cidadania em geral, em igualdade de oportunidades.¹⁰

Essa é uma obrigação social a que as pessoas com deficiência tem o direito de recepcionar, inclusive sem ônus, porque todos, afinal, são iguais perante a lei. Igualdade que se reconstrói a partir de um paradigma realístico e não meramente jurídico que pode afastar da comunhão social as pessoas em razão de argumentos claramente preconceituosos ou discriminatórios que mais não se justificam, moral e legalmente, nos dias que correm.

Vê-se, assim, da referência a problemas pontuais, como os acima mencionados, existentes em qualquer sociedade, ainda mais democrática, que a garantia efetiva do sufrágio universal está a demandar, fundamentalmente, do Estado inúmeras medidas positivas de forma a consolidar o próprio processo democrático, não só no seu viés formal, mas também substancial.

[°] CEGO. EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO PELO ELEITOR DEFICIENTE VISUAL ANALFABETO. - REMESSA À ASSOCIAÇÃO DE DEFICIENTES FÍSICOS DO OESTE DE MINAS DO EXTRATO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL, NA EXPECTATIVA DE SUGESTÕES, A FIM DE QUE POSSAM SER REALIZADOS ESTUDOS PARA POSSIBILITAR O EXERCÍCIO DE VOTO AO DEFICIENTE VISUAL QUE NÃO TENHA APRENDIDO O MÉTODO BRAILLE. (PRECEDENTE: RESOLUÇÃO NÚM: 0014653, *DE* 29.09.88). (PETIÇÃO nº 9516, Resolução nº 14660 de 30/09/1988, Relator(a) Min. ANTÔNIO VILAS BOAS TEIXEIRA DE CARVALHO, Publicação: *DJ* - Diário de Justiça, Data 12/04/1989, Página 5336).

¹º Por "empoderamento" deve-se entender a interface operacional da igual-dade daqueles que, em razão de alguma deficiência, destoa do lineamento concorrencial em que também deve existir paridade de armas, iguais condições e oportunidades para o exercício pleno dos direitos. A pessoa com deficiência apresenta alguma limitação de natureza física, intelectual, psicossocial, sensorial ou múltipla, mas não é, toda ela, inteiramente limitada.

Conclui-se, desse modo, que a relativização da universalidade, segredo e exercício direto do voto (sufrágio) por parte das pessoas com deficiência, antes de desnaturar o instituto, o corrobora em face da cidadania que não pode ser privada desse predicado, unicamente em razão de deficiência, assim como a qualquer outro trato que pode ser associado a preconceito, a exemplo do voto censitário do passado.

Ao fim, consoante refere Cláudio Vereza:

O Estado que garante a plena participação na vida política e pública de todos os seus cidadãos contribui para o que entendemos por cidadania de fato, que é possibilitar a todos os indivíduos habitantes de um país o seu pleno desenvolvimento, através do alcance de uma igual dignidade social e econômica.¹¹

E os novos paradigmas, sem dúvida, que afastam os conceitos pré-inclusivistas baseados em aspectos meramente clínicos da deficiência e não em sua interação com as diversas barreiras encontradas na sociedade que impedem as pessoas com essa condição de exercitarem plenamente os seus direitos¹², de conformidade com o que prescreve solenemente o Artigo 1 da Convenção de Nova Iorque, resultaram de uma conquista civilizatória árdua devida, em grande parte, às pessoas com deficiência no mundo e também no Brasil, bem assim pela sua extraordinária capacidade de organização social.

Conclui-se que, além de plena acessibilidade aos espaços eleitorais próprios e às cabinas de votação respectivas, a pessoa com deficiência tem direito, nos termos do Artigo 29, alínea "a", item "iii", da Norma Convencional em foco (vigente internamente em face do Decreto Legislativo nº 186/2008), a ingressar na Secção para exercer o sufrágio, mediante a companhia de alguém (cuidador) à sua escolha que a auxiliará nesse exercício mesmo no espaço íntimo da cabina de votação.

¹¹ Op. cit., p. 121.

¹² Sassaki, Romeu. *Inclusão – Construindo uma sociedade para todos.* WVA. Rio de Janeiro. 2010.

Assim sendo, ninguém e nem o Estado ou órgão algum, sobretudo da Justiça Eleitoral ou por seu rogo e comando, poderá, jamais, deixar de atender a esses direitos das pessoas com deficiência associados ao exercício do voto, porque a disposição, além de autoaplicável, é também de natureza constitucional e dispõe de eficácia plena no território nacional, conforme os termos da promulgação legal constante do Decreto nº 6949/2009. Isto significa o início do que se pode convencionar como a "era dos direitos" para as pessoas com deficiência no Brasil.

A pessoa com deficiência tem direito subjetivo de votar e de ser votada, parece óbvio. O que não parece óbvio é que tudo isso tem de acontecer, em face da Constituição Federal, em condições de igualdade de oportunidades com todos as demais pessoas do *socius*, observados, para isso, todos os recursos assistivos, comunicacionais e de acesso que se fizerem necessários, antes, durante e após o processo eleitoral do qual deve participar tranquilamente e sem sobressaltos, e menos ainda vexames e constrangimentos.