

**SUBMISSION FOR THE UN UNIVERSAL PERIODIC REVIEW
(FOURTH CYCLE): 41ST SESSION OF THE UPR WORKING GROUP, NOVEMBER 2022**

REPORT: ALIJAMENTO DA POPULAÇÃO NEGRA DO PROCESSO ELEITORAL

	<p>Conectas Direitos Humanos is a non-governmental and not-for-profit organization founded in São Paulo/Brazil in September 2001. It was accorded consultative status with the ECOSOC-UN in 2006, and observer status with the African Commission on Human and Peoples' Rights in 2009. Conectas' mission is to promote the realization of human rights and consolidation of the Rule of Law in the Global South - Africa, Asia and Latin America.</p> <p>Tel: +55 11 3884 7440 / www.conectas.org</p>
	<p>Instituto Pro Bono (IPB) is a non-governmental and non-profit organization founded in São Paulo/Brazil in 2001. IPB's mission is to improve access to justice through free legal assistance, disseminating information on the legal and procedural aspects of pro bono in the Brazilian legal system, raising awareness about the social role of lawyering amongst legal professionals. It focuses on Brazilian problems regarding access to justice intertwined with human rights.</p> <p>Tel: +55 11 3884 7440 / www.probono.org.br</p>
	<p>AMPARAR – Associação de Amigos/as e familiares de presos/as has as its mission the uncompromising defense of the human rights of incarcerated adolescents and adults and graduates of the criminal system and their families and the articulation of these as a group of solidarity and reference to the exercise of citizenship.</p> <p>ass.amparar@gmail.com / facebook.com/AssociacaoAmparar/</p>

I. Introdução

1. É comum no Brasil a afirmação de que, com a promulgação de sua Constituição, em 1988, alcançou-se a máxima expansão dos direitos políticos a todos os seus cidadãos. Após um longo período de ditadura civil-militar (1964-1985), o novo texto constitucional tornou-se símbolo da tentativa de reconstrução de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, ficando conhecida como Constituição Cidadã. Porém, apesar de tais feitos e de se considerar que o sufrágio universal fora alcançado por permitir que os analfabetos chegassem às urnas, ao mesmo tempo, instituiu-se, no artigo 15, inciso III, da Constituição, uma possibilidade de restrição do direito de voto: a suspensão dos direitos políticos no caso de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

2. A real compreensão dos problemas gerados por tal medida somente pode ser alcançada quando considerados, em conjunto, dois fatores: a) desde sempre, a interpretação que se deu a esse artigo é de que **toda** condenação criminal tem como efeito a **automática** suspensão dos direitos políticos do indivíduo condenado; b) a população prisional brasileira e a taxa de aprisionamento aumentaram drasticamente desde os anos 1990. Como resultado, há um gigantesco número de pessoas impedidas de votar por possuírem contra si condenações criminais transitadas em julgado.

3. Na prática, há o alijamento democrático de milhares de pessoas, com perfil bastante demarcado - jovens, negros e periféricos.

4. Além de ferir os princípios básicos que regulam os Estados Democráticos de Direito – tais como o sufrágio universal, a liberdade de escolha de representantes, o direito ao voto igualitário, a liberdade de expressão em eleições e o pluralismo político e, especialmente, o direito a não discriminação –, não se apresenta qualquer fim legítimo a ser atingido pelas medidas restritivas de direitos políticos. Dizendo em outros termos: a suspensão do direito de voto como consequência direta de uma condenação criminal tem como efeito a negação ao status de cidadania igualitária às pessoas que passaram pelo cárcere, impondo-se, na prática, como mais um alicerce do racismo estrutural brasileiro.

II. Metodologia

5. Neste documento, a AMPARAR, a Conectas e o IPB examinam o governo do Brasil no cumprimento de suas obrigações internacionais de direitos humanos afetas ao respeito ao exercício ao sufrágio universal, o direito à plena participação política e o princípio da não descriminalização (artigos 2º e 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 10, 11 e 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Político, Regra 108 - Regras de Mandela, Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, artigos 1º e 4º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial).

6. Para tanto, avaliamos a implementação do Brasil recomendações recebidas durante o 3º ciclo da UPR, especificamente a de enfrentamento ao racismo (Recomendação 136.46) e as de adequação da legislação penal à princípios e tratados internacionais de direitos humanos (Recomendação 136.106 e 136.85), a partir do impacto da suspensão do direito ao voto a pessoas condenadas criminalmente na democracia brasileira.

7. Para demonstrar a relação desta pauta com Recomendações postas no 3º Ciclo da Revisão Periódica Universal, apresentamos inicialmente como a questão é tratada pela legislação e jurisprudência nacional. Em seguida, por meio da análise de dados oficiais do governo brasileiro, são evidenciados os atuais impactos da suspensão de direitos políticos para pessoas envolvidas com o sistema de justiça criminal, identificando-se o número total de pessoas afetadas e seu específico perfil socioeconômico. Então, por meio de uma análise da bibliografia internacional especializada e da jurisprudência de Cortes estrangeiras e internacionais, indica-se como a matéria é tratada em outros países e como é vista diante dos documentos internacionais de direitos humanos.

8. Por fim, reconhecendo a necessidade de Recomendações mais assertivas sobre a pauta, a partir das melhores práticas internacionais sobre o tema, indicamos possíveis textos para subsidiar a elaboração de novas Recomendações para a efetivação do direito de voto de pessoas condenadas no Brasil, e, portanto, a observância do efetivo direito a não discriminação e o sufrágio universal.

III. A suspensão dos direitos políticos de pessoas envolvidas em processos criminais no Brasil

9. Historicamente, desde que o Brasil alcançou sua independência em 1822, o exercício do sufrágio universal nunca foi garantido a toda a população - ou seja, sem discriminação de classe, raça e gênero. Em sua primeira Constituição, o país adotou o critério censitário, excluindo automaticamente mulheres, pessoas negras e indígenas. A seguir, por meio de reforma legislativa feita às vésperas da abolição da escravatura (Lei Saraiva) foi abolido o voto da pessoa analfabeta. O critério educacional foi incorporado à Constituição da República (1891) e revisto apenas em 1985, alijando, na prática, pessoas negras e indígenas do processo eleitoral. Em 1988, por sua vez, foi proclamada a Constituição Federal atual.

10. Com o fim da longa ditadura civil-militar ocorrida no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, iniciaram-se os trabalhos para construção de uma nova Constituição que atendesse ao quadro de redemocratização¹. Além de a Constituição trazer um enorme rol de direitos e garantias individuais e coletivas, no que diz respeito aos direitos políticos, em seu artigo 14 há a previsão expressa de que a soberania popular seria exercida por meio do sufrágio universal, com voto direto, secreto e de valor igual para todos. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para analfabetos, maiores de setenta anos, maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos.

11. Ocorre que, embora cassação de direitos políticos seja vedada pela CF (artigo 15, inciso III), permite-se a perda ou suspensão em casos de “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos”².

12. Mantendo um entendimento que já se prolonga por mais de duzentos anos, a interpretação dada é a de que toda pessoa que possua condenação criminal transitada em julgado tenha seus direitos políticos suspensos, de nada importando *a)* o tipo de delito cometido; *b)* a quantidade de pena aplicada; ou mesmo *c)* o tipo de pena. Dessa forma, suspende-se o direito de voto daqueles que foram condenados à prisão, ao cumprimento de penas restritivas de direitos ou mesmo ao simples pagamento de uma multa.

¹ Consta já em seu artigo primeiro da CF que o Brasil seria um Estado Democrático de Direito que teria como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, emanando todo o poder do povo, exercendo-o por meio de representantes eleitos diretos ou indiretamente. BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>.

² “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.” BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>.

13. Um estudo realizado entre 2016 e 2019 procurou compreender as origens e os atuais impactos da suspensão de direitos políticos de pessoas criminalmente condenadas no Brasil³, permitindo notar que nas primeiras manifestações da Assembleia Nacional Constituinte (responsável pelo texto promulgado em 1988), se entendia que o direito de voto deveria ser garantido para todos, ainda que estivessem custodiados. Como argumentos trazidos, falava-se na facilitação da reintegração e na manutenção de vínculos com o tecido social, na possibilidade de se dar voz a toda uma população socialmente invisível e na clara violação da principiologia penal, por se aplicar uma punição de forma geral e indiscriminada, sem qualquer cálculo de pena em atenção a critérios de necessidade e proporcionalidade.

14. Porém, com os trâmites seguintes dessa Assembleia, o que se iniciou com uma tentativa de expansão do direito de voto para as pessoas em situação de cárcere tornou-se, em um primeiro momento, na possibilidade de suspensão de direitos políticos como *uma espécie* de pena, a ser expressamente declarada por juiz competente. Mas, em seguida, sob o argumento de melhoria do texto que se formava, a proposta de limitações de direitos políticos que parecia razoável acabou atingindo a sua forma atual - se entende que os direitos políticos não podem ser cassados, mas, sim, suspensos por motivos de condenação criminal, retirando-se o direito de voto para condenados por qualquer delito, de forma geral e irrestrita.

15. A questão do direito de voto para pessoas condenadas voltou a ser debatida na esfera legislativa nos anos 1993-1994, quando se realizou a primeira e única Revisão Constitucional do texto promulgado em 1988. Nessa Revisão, seu relator concluiu que a suspensão de direitos políticos deveria ser vista como uma medida extrema, cabível somente em casos muito restritos, particularmente graves e rigorosamente delimitados, ao contrário da aplicação geral e indiscriminada dada pelo artigo 15, III da Constituição, de caráter antiético e violador da própria essência de um Estado Democrático de Direito. Contudo, alegando-se dificuldades para realização de votações em prisões, concluiu-se que, apesar de necessário, não haveria como efetivar tal direito por razões de ordem prática.

16. Ademais, nos anos de 1997, 2002 e 2003 foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal três Propostas de Emenda à Constituição que tinham por objetivo expandir o direito de voto a apenados. Nas três era afirmado que a restrição dos direitos políticos de todo um grupo violaria as bases da própria ideia de democracia, retirando

³ FERRARINI, Luigi Giuseppe Barbieri. **Cárcere e voto**: a morte social pela suspensão dos direitos políticos do condenado. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

a legitimidade do Estado e fazendo com que várias pessoas ficassem impedidas de apresentar livremente suas demandas (tratando-se de uma pena adicional que ultrapassaria a própria privação de liberdade e tornaria mais difícil a reintegração social pela destruição de todos os vínculos com a sociedade). Porém, ainda que tais propostas tenham contado com pareceres favoráveis de seus relatores, foram, ao final, sempre arquivadas pelo término dos períodos de legislatura.⁴

17. Já na esfera judicial, a única manifestação direta se deu em 2019, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) – corte constitucional brasileira –, entendeu que a suspensão de direitos políticos também se aplicava para os casos em que as únicas penas cominadas fossem restritivas de direitos, ou seja, alternativas à prisão.⁵ Dessa forma, a interpretação literal que se deu ao artigo 15, III, da Constituição, somente reforçou seu caráter de aplicação geral e automática para todo tipo de condenação criminal, enquanto durem seus efeitos.

18. Vale observar ainda que, ao menos em tese, as pessoas presas provisoriamente não têm seus direitos políticos suspensos, gozando plenamente de seus direitos ao voto e à participação política. Assim, os Tribunais Eleitorais, em parceria com Secretarias de Administração Penitenciária, deveriam providenciar a documentação adequada de eleitores e o deslocamento de urnas eletrônicas aos estabelecimentos prisionais nos dias de votações. Porém, na prática, sob justificativas de uma suposta alta periculosidade dos estabelecimentos prisionais, de dificuldades logísticas ou de ausência da documentação adequada, pouco se faz para garantir o direito de voto de presos provisórios, sendo ínfima a sua participação em eleições.

IV. A suspensão do direito de voto em números

⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 486, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 9 ago. 1997. p. 22560-22566. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO1997.pdf#page=10>> ; SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2002. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 11 maio 2002. p. 7847-7849. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=11/05/2002&paginaDireta=07847>>; SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2003. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 28 ago. 2003. p. 25171-25172. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=28/08/2003&paginaDireta=25171>>.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário 601182/MG. Relator: Ministro Marco Aurélio, 02 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur412201/false>>.

19. Em virtude da implementação de políticas penais que acompanharam os movimentos de lei e ordem e tolerância zero, o Brasil passa por um quadro de aumento exponencial de sua população prisional. Em atenção aos dados governamentais oficiais fornecidos pelo Infopen (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) de 2017⁶, vê-se que, enquanto no ano de 1990 a população prisional brasileira era de aproximadamente 90 mil pessoas, com uma taxa de aprisionamento de 61 indivíduos a cada 100 mil habitantes, em dezembro de 2020, conforme dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN),⁷ essa população prisional já seria de 811.707 pessoas para um total de 545.060 vagas – representando um aumento de 801,89% em relação ao ano de 1990, com uma taxa de aprisionamento de 383,32 pessoas para cada 100 mil habitantes.

20. Porém, o número de pessoas privadas de seus direitos políticos é muito maior do que somente aqueles que se encontram nas instituições prisionais. Diante da aplicação da suspensão do direito de voto para todos os condenados independentemente do tipo e da quantidade de penas aplicados, mesmo aqueles que se encontrem livres, cumprindo penas alternativas à prisão, não poderão votar. Disso resulta que, conforme dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro, no ano de 2018, ao menos um total de 788.700 pessoas não puderam votar por possuir condenação criminal transitada em julgado⁸.

21. E, como dito, apesar de ser reconhecido no Brasil o direito de voto a pessoas presas que ainda aguardam julgamento, no ano de 2018, quando a população de presos provisórios era de 242.133 pessoas no período de julho a dezembro de acordo com o SISDEPEN, somente 9.331 desses indivíduos votaram nas eleições presidenciais daquele ano em primeiro turno e 8.594 em segundo turno.

22. **Ao final**, o Brasil tinha, em 2018, cerca de 147 milhões de eleitores aptos a votar, mas **ao menos 1.021.000 pessoas deixaram de votar nas eleições daquele ano por motivos relacionados ao sistema de justiça criminal.**

a) Perfil da população prisional, a suspensão do direito ao voto e o racismo estrutural

⁶ DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias:** INFOPEN. Atualização – junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>.

⁷ DEPEN. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional:** SISDEPEN. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>.

⁸ Dados constantes no Cadastro de Eleitores sob o código ASE 337, tratando-se de um número aproximado em razão de lançamentos retroativos e inativações em datas posteriores.

23. O sistema de justiça criminal brasileiro atinge de forma diferenciada parcelas muito específicas da população brasileira. Basta olhar para seu perfil socioeconômico: trata-se de uma população social e economicamente vulnerável, com características raciais demarcadas, jovem, de baixa escolaridade e, comumente, proveniente de regiões urbanas específicas.

24. Enquanto na população brasileira há um total de 43,6% de brancos, 46,8% de pardos e 8,6% de pretos, no sistema prisional o percentual de brancos cai para 35,48%, sendo 46,27% de pardos e 17,37% de pretos.

25. A população prisional é ainda essencialmente jovem - 72,39% possui menos de 34 anos⁹, e de baixa escolaridade, 51,35% da população prisional possui Ensino Fundamental incompleto, enquanto, na população em geral, esse número é de 33%.

26. As pessoas sujeitas mais à Justiça Criminal residem em zonas urbanas específicas - as de maior vulnerabilidade social. Tomando a maior cidade brasileira (São Paulo) como exemplo, constata-se que se tratam daquelas com as piores condições socioeconômicas. Cruzando os dados do Instituto Sou da Paz em pesquisa sobre custos e alternativas à prisão na cidade de São Paulo¹⁰ com aqueles alcançados pelo Mapa da Desigualdade de 2021¹¹, torna-se possível relacionar as regiões da cidade com as maiores taxas de aprisionamento com as áreas de maior proporção de domicílios em favelas, de menor remuneração média mensal do emprego formal, do maior número de homicídios de jovens a cada 100 mil habitantes, de menor idade média a morrer e de mais óbitos femininos por causas maternas a cada 100 mil crianças nascidas, entre diversos outros fatores que apontam para um estado de vulnerabilidade urbana.

27. Dessa forma, deve-se notar que a retirada do direito de voto de pessoas condenadas acaba por afetar diferencialmente setores específicos da população: retira-se o direito de voto de mais pessoas pretas e pardas do que de brancas; dos setores com mais baixa escolaridade; daqueles com piores condições sociais e econômicas; e das regiões urbanas que tornam sua

⁹ 29,95% dela possui de 18 a 24 anos, 24,11% de 25 a 29 anos e 18,33% de 30 a 34 anos. DEPEN. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional: SISDEPEN**. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>

¹⁰ INSTITUTO SOU DA PAZ. **Vale a pena?** Custos e alternativas à prisão na cidade de São Paulo. São Paulo, 17 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/vale_a_pena_final_online.pdf>.

¹¹ REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade**. São Paulo, outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#13>>.

população aquela mais vulnerável dentro das grandes cidades - a mesma população alijada do processo eleitoral desde o Império.

28. Em síntese, o processo de inserção no sistema de justiça criminal – considerando-se aqui todas as suas consequências –, acompanhado da retirada do direito de voto, representa a passagem de um já danoso estágio de *subcidadania* para a quase total negação da cidadania, ou como denominam sobreviventes do sistema prisional e seus familiares - é a morte política e social.

29. A

b) Espécie de voto censitário - a criminalização da pobreza e o racismo estrutural

30. Recentemente, em decorrência dos entendimentos jurisprudenciais adotados sobre a pena de multa, tornou-se ainda mais gravosa a situação de restrição de direitos políticos para condenados socialmente vulneráveis.

31. No Brasil, a pena de multa pode ser aplicada de três diferentes formas: única pena aplicável a um delito; em substituição às penas corporais, desde que cumpridos determinados requisitos; e, principalmente, cumulativamente à pena privativa de liberdade estipulada para cada delito. Nesse último caso, para se determinar o montante total da multa a ser paga, os juízes efetuam em conjunto um cálculo da pena corporal e da pena de multa para cada caso concreto.

32. No que diz respeito à natureza dessa multa, discutia-se se ela possuía caráter penal ou meramente administrativo, o que influenciava diretamente no momento de extinção da punibilidade de condenados. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a multa tem caráter penal, ou seja, enquanto não for paga, não será declarada extinta a punibilidade, mesmo que alguém já tenha cumprido toda a pena privativa de liberdade.

33. A consequência do não término da pena, em razão da incapacidade de pagamento, possui diversos efeitos concretos na vida do cidadão para além do voto: manutenção do status de reincidente, tendo sua pena aumentada em caso de nova condenação; a não recuperação dos direitos políticos e, conseqüentemente, impossibilidade de acesso a diversas documentações como Título de Eleitor, Cadastro de Pessoa Física (fundamental para abertura em contas bancárias e para obter carteira de trabalho), dificuldade em acessar benefícios

sociais e financiamentos públicos ou privados, dificuldade de ingresso como visitante em estabelecimentos penais, dentre outros.

34. O cenário de exclusão se agrava ao se considerar os valores mínimos de pagamento: enquanto, atualmente, para o cometimento de crimes como roubo, furto ou estelionato, junto da pena privativa de liberdade deve ser paga uma pena de multa mínima equivalente a R\$ 366,66, para o crime de tráfico de drogas - responsável pelo aprisionamento de 29,26% da população prisional masculina e 64,48% da população prisional feminina¹² -, a pena mínima aplicada é de R\$ 18.333,33, o que, quando se entende pela aplicação de uma redução especial, cairá para R\$ 6.111,11 – valor altíssimo, considerando o salário-mínimo brasileiro de R\$ 1.212,00 em 2022.

35. Considerando que as pessoas encaminhadas para o sistema penal são aquelas com as condições socioeconômicas mais frágeis, o pagamento dessa dívida será dificilmente alcançado, de modo que a pena e seus efeitos se estenderão exclusivamente em razão da pobreza.

36. Vale destacar mais um vez, o impacto da aplicação da pena de multa e a extensão de seus efeitos na cidadania da população negra: de acordo com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 77,8% de toda a pobreza se concentra “na população cuja pessoa de referência da família era preta ou parda”.

37. A suspensão do direito ao voto das pessoas que passaram pelo sistema de justiça criminal é mais um mecanismo estruturante do racismo no Brasil e implica, na prática, o alijamento das pessoas negras e pobres da democracia, ou seja, o não reconhecimento da sua cidadania. É uma patente violação ao direito a não discriminação e vai no sentido oposto à obrigatoriedade do Estado em promover ações afirmativas e de inclusão que visam combater o racismo e enfrentar seus os efeitos.

38. Em razão da decisão do STF de 2019¹³, os números de indivíduos afastados das urnas tendem a ser muito maiores em 2022 em decorrência direta da impossibilidade de pagamento

¹² DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: INFOPEN. Atualização – junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>.

¹³ Vale destacar que em novembro de 2021, o Superior Tribunal de Justiça fixou o entendimento de que o inadimplemento de multa pelo condenado que comprovar impossibilidade de fazê-lo não impede o reconhecimento da extinção da punibilidade. A decisão foi celebrada, mas é preciso monitorar e avaliar se será acatada pelos Tribunais de Justiça Estaduais, e como será interpretada a comprovação da impossibilidade do pagamento. Multa não impede extinção da punibilidade para condenado que não pode pagar. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/Comunicacao/Noticias/24112021-Multa-nao-impede-extincao-da-punibilidade-para-o-condenado-que-nao-pode-pagar.aspx>

de uma pena de multa, negando-se o voto por falta de renda – o que remete ao extinto instituto do voto censitário. Não é mera retórica a afirmação de que a vinculação da extinção de punibilidade ao adimplemento da pena de multa significa a instituição da inconstitucional pena de caráter perpétuo para os condenados pobres, em consequente violação ao Artigo 11 do PIDCP.

V. Os documentos internacionais de direitos humanos e o direito de voto de pessoas condenadas

39. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seus artigos 2º e 21, fez constar que toda pessoa teria direito a tomar parte na direção dos negócios públicos de seu país, sendo a vontade do povo fundamento de autoridade dos poderes públicos, a ser exprimida por meio de eleições periódicas, que contem com sufrágio universal e igualitário.¹⁴ Por sua vez, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos extrai-se dos artigos 10 e 25 que toda pessoa privada de liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito inerente à dignidade da pessoa humana, devendo o regime penitenciário consistir em um tratamento voltado à reforma e à reabilitação. Ao mesmo tempo, prevê que todo cidadão terá o direito e a possibilidade de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário que garanta a manifestação de vontade dos eleitores.¹⁵

40. Já na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – relevante pelo perfil específico das populações afetadas pela restrição de direitos políticos – em seus artigos 1º e 4º, afirma-se que não poderá haver qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem, estando os Estados Membros comprometidos a adotar medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação à discriminação, tendo em vista, entre outros, os direitos políticos e particularmente o direito de participar em eleições – de votar e ser votado – em um sistema de sufrágio universal e igualitário.¹⁶

¹⁴ ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>.

¹⁵ ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.

¹⁶ ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 1969. Disponível em:

41. Portanto, da leitura de tais documentos, embora não se verifique qualquer mandamento direto que envolva a relação entre o direito de voto e as condenações criminais, são dados parâmetros maiores de interpretação: o sufrágio deverá ser universal, periódico, igualitário e exercido por meio do voto secreto. Restrições podem existir, mas não poderão ser discriminatórias ou contribuir para que se propague qualquer forma de discriminação. Ao contrário, os Estados devem promover “políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades”¹⁷.

42. Junto a isso, são estabelecidas nos documentos acima – e em outros – regras mínimas a serem observadas para o tratamento da população prisional, sendo claro para a jurisprudência internacional que as restrições estabelecidas não devem ultrapassar aquelas que sejam inerentes à própria privação de liberdade.

a) a jurisprudência internacional sobre o direito de voto para condenados

43. Uma revisão da bibliografia especializada e da jurisprudência internacional recente revela que quatro são as decisões judiciais consideradas paradigmáticas para compreensão do tema do direito de voto para portadores de condenações criminais: *Sauvé v. Canada*; *August and Another v. the Electoral Commission and Others* (África do Sul); *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO)* (África do Sul); e *Hirst v. United Kingdom* (Corte Europeia de Direitos Humanos)¹⁸.

44. Nos casos *Sauvé v. Canada* (1992 e 2000), a Corte de Apelação de Ontário (1992) e a Suprema Corte Canadense (2000) concluíram pela inconstitucionalidade dos artigos de sua lei eleitoral que determinavam a suspensão dos direitos políticos de todos que estivessem

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>>.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil em 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>

¹⁸ Conforme BRAKLE, Mischelle Van; MCLAUGHLIN, Heather; UGGEN, Christopher. Punishment and Social Exclusion: National Differences in Prisoner Disenfranchisement. In: EWALD, Alec; ROTTINGHAUS, Brandon (ed.). **Criminal Disenfranchisement in an International Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2009.

encarcerados, ou, em sua versão posterior, para todos que fossem condenados à pena de prisão superior a dois anos. Dentre os argumentos das Cortes que merecem destaque, afirmou-se que: a) dificuldades logísticas não podem ser consideradas como argumentos válidos para se negar a efetivação de direitos; b) que não se pode falar que o sufrágio deve estar adstrito a um suposto grupo de indivíduos decentes e responsáveis, o que não passa de uma caracterização ultrapassada; c) que o acesso ou não às informações eleitorais seria uma escolha individual, e não um requisito para o exercício do voto; d) e, principalmente, que não fora demonstrado qualquer objetivo legítimo de política criminal a ser alcançado por meio da suspensão de direitos políticos, tratando-se, unicamente, de uma forma de punição.¹⁹

45. No que diz respeito às decisões tomadas pela Suprema Corte da África do Sul - *August and Another v. the Electoral Commission and Others*, de 1999, e *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and Others*, de 2004 – ressaltou-se que: a) questões de ordem pragmática e econômica não podem ser tomadas como motivos para impedir a efetivação de direitos; b) que seria o voto valor fundante daquela nação, tratando-se de ferramenta para a aquisição de direitos, efetivação da cidadania e símbolo de dignidade e personalidade em um país de grandes disparidades; c) que o direito de voto já fora utilizado para garantir a supremacia de um grupo e marginalizar o restante do povo; d) e, que para se poder falar em restrições, deveria ser observado um critério de razoabilidade e proporcionalidade dentro de um contexto democrático, especialmente quando atingindo todo um grupo de pessoas.²⁰

46. Porém, para esse documento, vale atentar especialmente aos critérios adotados pela Corte Europeia de Direitos Humanos para resolução do caso *Hirst v. United Kingdom* (nº 2), uma vez que os limites de restrições ao direito de voto lá estabelecidos podem servir de base interpretativa para a Convenção Americana de Direitos Humanos, como será visto adiante.

¹⁹ CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Sauvé v. Canada (Attorney General)*, [1993] 2 SCR 438, 1993 CanLII 92 (SCC). 27 de maio de 1993. Disponível em: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1009/index.do>>.

²⁰ ÁFRICA DO SUL. Constitutional Court of South Africa. *August and Another v Electoral Commission and Others* (CCT8/99) [1999] ZACC 3; 1999 (3) SA 1; 1999 (4) BCLR 363. 1 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1999/3.html>>. ; ÁFRICA DO SUL. Constitutional Court of South Africa. *Minister of Home Affairs v National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and Others* (CCT 03/04) [2004] ZACC 10; 2005 (3) SA 280 (CC); 2004 (5) BCLR 445 (CC). 3 de março de 2004. Disponível em: <<https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2233/Full%20judgment%20%28407%20Kb%29-1333.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.

47. Em *Hirst v. United Kingdom* alegava-se que o artigo 3º do Representation of the People Act do Reino Unido contrariava a Convenção Europeia de Direitos Humanos, que assegurava a livre expressão do povo por meio de eleições. Como resposta da Corte Europeia de Direitos Humanos, valendo-se da Convenção Europeia de Direitos Humanos e dos documentos anteriormente mencionados, firmou-se o entendimento de que não poderia haver qualquer forma de suspensão do direito de voto de forma geral e indiscriminada, uma vez que a aplicação de tal restrição para todos aqueles que cometessem delitos não observaria qualquer critério de proporcionalidade à pena aplicada, gravidade do delito ou às circunstâncias pessoais do indivíduo, de forma que, se existentes quaisquer limitações, não poderiam violar a essência da própria ideia de democracia.

48. Afirmou-se também que, certamente, as penas privativas de liberdade sempre acarretarão na restrição de alguns direitos, mas isso não pode ultrapassar aquilo estritamente necessário para o próprio cumprimento da pena, preservando-se, portanto, todos os direitos não diretamente afetados pela privação de liberdade. E, assim, firmou-se o entendimento de que, para a eventual suspensão do direito de voto decorrente de condenação criminal, deveria haver uma decisão judicial individualizada para cada caso concreto, na qual era expressamente tratada a suspensão dos direitos políticos e apontada sua necessidade para aquela situação de acordo com suas particularidades,²¹ - o que, em casos posteriores, passou-se a compreender como uma necessária relação do delito cometido com violações às eleições ou às instituições democráticas²².

b) As decisões sobre restrições de direitos políticos da Corte Americana (INT) de Direitos Humanos

²¹ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Case of *Hirst v. The United Kingdom* (nº. 2). Application nº. 74025/01. 6 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%2274025%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-70442%22%5D%7D>>.

²² *Frodl v. Áustria*. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5010996-6151237>>. O entendimento firmado em *Hirst v. United Kingdom* foi reafirmado em uma série de outras decisões posteriores, tais como *Söyler v. Turkey* (2013), *Murat Vural v. Turkey* (2014) e *Kulinski and Sabev v. Bulgária* (2016), cabendo ainda atentar especialmente aos casos *Anchugov and Gladkov v. Rússia* (2013), *Isakov and Others v. Rússia* (2017) e *Ramishvili v. Geórgia* (2018), nos quais a Corte Europeia de Direitos Humanos compreendeu que os próprios textos constitucionais da Rússia e da Geórgia violariam o artigo 3º do protocolo 1 da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, uma vez que previam a aplicação de uma restrição geral e automática aos direitos políticos dos seus condenados, exatamente da mesma forma como, atualmente, ocorre no Brasil.

49. Apesar da Corte Interamericana de Direitos Humanos não haver se manifestado sobre o direito de voto de pessoas condenadas, em discussões que trataram do direito de se candidatar e de ser votado - casos *Yamata vs. Nicaragua* (2005), *Castañeda Gutman vs. México* (2008) e *Argüelles y otros vs. Argentina* (2014) - foram estabelecidos claros parâmetros delimitativos do que seriam restrições de direitos políticos aceitáveis diante do texto da Convenção Americana de Direitos Humanos, dos demais documentos internacionais de direitos humanos e da jurisprudência internacional.

50. Nesses casos, ressaltou-se que os direitos políticos não são absolutos e podem estar sujeitos a limitações, mas, como afirmado em *Yamata vs. Nicaragua* (2005)²³, com expressa menção ao acima destacado precedente de *Hirst v. United Kingdom*, sua regulamentação deve atender a princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade dentro de uma sociedade democrática. Assim, é permitido aos Estados que regulem o exercício de direitos políticos, desde que as limitações impostas sejam razoáveis em atenção aos princípios da democracia representativa.

51. E, como também destacado em *Castañeda Gutman vs. México* (2008)²⁴, tomando como base uma série de precedentes internacionais que tratam das possibilidades de restrição de direitos²⁵ e uma Opinião Consultiva da Comissão Americana de Direitos Humanos²⁶, compreende-se que, para eventuais regulações ou restrições de direitos e liberdades previstos na *Convenção*, são adotados pela Corte alguns critérios a serem necessariamente observados: *a)* a legalidade da medida restritiva; *b)* a finalidade dessa medida, de modo que a causa invocada para justificar a restrição seja permitida pela *Convenção*, com previsão em

²³ Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. § 206.

²⁴ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

²⁵ Os precedentes citados são: “*Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 5, párrs. 96 y 133; *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio

de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. Asimismo *cf.* *Eur. Court H.R., Case of Barthold v. Germany*, Judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, para. 58; *Eur. Court H.R., Case of Sunday Times v. United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, para. 59; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 27, Libertad de circulación (art. 12) de 2 de noviembre de 1999, párrs. 14 y 15; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996, párrs. 11, 14, 15 y 16”.

²⁶ “*Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; y *Caso Kimel*, *supra* nota 4, párr. 52”.

disposições específicas; *c*) a necessidade e a proporcionalidade da medida restritiva dentro de uma sociedade democrática, o que, por sua vez, demanda verificar se *c.1*) satisfaz uma necessidade social imperiosa; *c.2*) se é a medida que menos restringe o direito protegido dentro das possibilidades existentes; *c.3*) se a medida se ajusta perfeitamente ao alcance do objetivo legítimo por ela buscado.

52. Assim, diante dos precedentes das Cortes estrangeiras e internacionais de direitos humanos sobre o direito de voto para pessoas condenadas, bem como dos parâmetros limitativos estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para que se possa falar em medidas restritivas de direitos, não se pode concluir como aceitável a aplicação da suspensão de direitos políticos de forma automática para todos aqueles que forem condenados pelo sistema de justiça criminal.

53. Ao recordarmos que a relação entre condenações criminais e a suspensão do direito de voto é tratada de forma diferente em cada país²⁷, devemos notar que, em muitos deles, não foi necessária a tomada de qualquer medida judicial para se alcançar a expansão do sufrágio aos apenados.

54. Nesse caminho, vale notar que naqueles países em que se permite o sufrágio de apenados não se apresentam quaisquer dificuldades que impeçam a efetivação do direito de voto, adotando-se simples soluções que contornam eventuais dificuldades de ordem logística que se possa imaginar. Como exemplo, pode-se indicar a Alemanha, onde, mesmo nos raros casos em que se entende pela suspensão dos direitos políticos – crimes que estejam relacionados a questões eleitorais ou que atentem aos princípios fundacionais da Alemanha enquanto democracia –, efetua-se o registro eleitoral de todas as pessoas presas, por se compreender que o exercício de direitos políticos contribui para a não estigmatização e reintegração dos apenados.²⁸ Já em Portugal, a coleta dos votos de pessoas presas é feita por

²⁷ Christopher Uggen, Mischelle Van Brakle e Heather McLaughlin, em pesquisa de 2009, indicam que os seguintes países não possuem medidas restritivas do direito de voto em decorrência de condenações criminais: Albânia, Alemanha, Áustria, Bangladesh, Bósnia, Canadá, China, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Islândia, Irã, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Laos, Lesoto, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, Porto Rico, Portugal, República Checa, Romênia, São Tomé, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia. Conforme: BRAKLE, Mischelle Van; MCLAUGHLIN, Heather; UGGEN, Christopher. Punishment and Social Exclusion: National Differences in Prisoner Disenfranchisement. In: EWALD, Alec; ROTTINGHAUS, Brandon (ed.). **Criminal Disenfranchisement in an International Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 25-58.

²⁸ Conforme DEMLEITNER, Nora V. U. S. Felon Disenfranchisement: Parting Ways with Western Europe. In: EWALD, Alec; ROTTINGHAUS, Brandon (ed.). **Criminal Disenfranchisement in an International Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 79-108.

meio do *voto postal antecipado*: preenche-se a cédula de votação, que é dobrada, colocada em dois envelopes que são lacrados, assinados e enviados à mesa da assembleia de voto do eleitor.²⁹ Em Luxemburgo, permite-se que, no dia das eleições, os votantes deixem a prisão, com ou sem escolta; no Canadá, os votos enviados por meio postal são computados no local de residência do apenado fora do sistema prisional; em outros locais, ocorre o deslocamento de comissões eleitorais às prisões para recolhimento de votos, ou mesmo se permite a utilização de procurações que dão a terceiros legalmente enumerados poderes para o exercício do voto em nome de um apenado.³⁰

VI. Recomendações

55. Considerando que a suspensão do direito de voto de pessoas condenadas atinge uma enorme parcela da população brasileira, impedindo que mais de um milhão de pessoas pudessem exercer seus direitos políticos no ano de 2018; que os grupos afetados pela suspensão do direito de voto são aqueles mais social e economicamente vulneráveis, tratando-se de indivíduos que em sua maioria são jovens, pretos e pardos, com baixa escolaridade e provenientes das zonas urbanas com piores condições para o pleno exercício de sua cidadania; que na última Revisão Periódica Universal ao Brasil foi recomendado adequar suas normativas penais à convenções e tratados internacionais de direitos humanos, a incorporar e observar as Regras Mínimas de Mandela (85) e a promover ações de combate ao racismo, porém as recomendações seguem não sendo cumpridas; propõe-se seja considerado Recomendar ao Brasil:

56. Revisar suas normativas conforme convenções e tratados internacionais de direitos humanos, de modo a garantir o sufrágio universal, em especial, o direito ao voto de pessoas acusadas e com condenações criminais;

57. Garantir o efetivo direito ao voto de pessoas presas provisoriamente, em observância às Regras de Mandela e como medidas de não discriminação e enfrentamento ao racismo;

²⁹ Conforme PORTAL DO ELEITOR. Voto antecipado. Pessoas Presas e não privados de direitos políticos. Disponível em: <https://www.portaldoeleitor.pt/Documents/Europeias%202014/AF_FolhetoVoto_Presos.pdf>.

³⁰ ISPAHANI, Laleh. Voting Rights and Human Rights. In: EWALD, Alec; ROTTINGHAUS, Brandon (ed.). **Criminal Disenfranchisement in an International Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 25-58.

58. Promover a extinção da pena de multa e seus efeitos ao exercício dos direitos políticos e à cidadania;
59. Adotar medidas efetivas para garantir o pleno exercício da cidadania à pessoas que passaram pelo cárcere, incluindo o direito ao voto, o acesso a documentação e a extinção da pena de multa;