

A LEI DA FICHA LIMPA EM FACE DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS: O NECESSÁRIO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DIANTE DA POSSÍVEL VIOLAÇÃO AO DIREITO DE SER VOTADO

THE LAW OF “FICHA LIMPA” IN FACE OF THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: THE NECESSARY CONVENTIONALITY CONTROL IN REASON OF THE POSSIBLE VIOLATION OF THE RIGHT TO BE VOTED

Marcelo Roseno de Oliveira*

Resumo

O presente artigo visa a examinar a possível violação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) em face da edição da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, notadamente diante da fixação de restrições ao direito de ser votado com base em fatores diversos dos previstos no art. 23, item 2, do referido tratado, que se reporta, exclusivamente, aos critérios de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. Destaca que a aplicação da lei deve estar submetida a duplo controle: de constitucionalidade e de convencionalidade, e que a Justiça Eleitoral brasileira, em que pese pontualmente provocada sobre o tema da possível violação ao Pacto de São José, ainda não se manifestou a respeito, o mesmo ocorrendo com o Supremo Tribunal Federal. Conclui pela inexistência de malferimento ao tratado, à luz de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Palavras-chave – Direitos humanos. Direito de ser votado. Lei da Ficha Limpa. Convenção Americana de Direitos Humanos. Violação.

Abstract

This article aims to examine the possible violation of the American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica) against edition of Supplementary Law nº 135 of June 4, 2010, known as Law of “Ficha Limpa” notably on the setting of restrictions on the right to be elected on the basis of various different factors from the art. 23, item 2 of that treaty, which exclusively relates to the criteria of age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings. Highlights that law enforcement should be subject to dual control: the constitutionality and conventionality, and the Brazilian Electoral Justice, despite occasionally caused on the subject of possible violation of the Pact of San José, has not yet manifested the respect, The same occurs with the Supreme Court. Concludes that there is no violation of the treaty in the light of previous American Court of Human Rights.

Keywords - Human Rights. Right to be voted. Law of “Ficha Limpa”. American Convention on Human Rights. Violation.

□ Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professor da Universidade de Fortaleza e da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Pesquisador apoiado pela UNIFOR.

Introdução

A declaração de constitucionalidade da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da “Ficha Limpa”, por parte do Supremo Tribunal Federal, superou a alegada incompatibilidade de regramentos do referido diploma em relação à Constituição Federal, máxime quanto às hipóteses de impedimento então criadas, cujo rol foi reconhecido, integralmente, como a não afrontar a Carta Magna.

Dotada de efeito vinculante e eficácia contra todos, a teor do art. 102, § 2º, da Lei Maior, a decisão não deixa margem para que o intérprete permaneça atado a juízos circunscritos ao campo do controle de constitucionalidade das disposições legais, uma vez que já afastados integralmente quaisquer possíveis malferimentos no que pertine à fixação das novas hipóteses de restrições ao direito de ser votado.

Ainda assim, o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal passou ao largo do chamado controle de convencionalidade, especialmente quanto ao possível confronto da Lei da Ficha Limpa em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), internalizado no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

De acordo com o art. 23, item 2, do Pacto de São José, o exercício de direitos políticos, dentre os quais: votar e ser votado, pode ser regulado em lei, exclusivamente com fundamento nos critérios de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

É sabido que, em se desincumbindo do comando previsto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, especialmente quanto à fixação de inelegibilidades com base na “proibidade administrativa” e na “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida progressa do candidato”, o legislador complementar fixou várias hipóteses de inelegibilidade que desbordam da mera condenação judicial em processo penal, dando margem a que se alegue um possível conflito entre a Lei da Ficha Limpa e o Pacto de São José, o qual, porém, não foi tema da decisão da Suprema Corte brasileira, em sede de controle concentrado.

O tema chegou a ser suscitado, em julgamento de caso específico, perante o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e, também, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, todavia não chegou a ser efetivamente enfrentado em quaisquer das instâncias.

Cuidava-se de situação de candidato a vereador no Município de São José do Rio Preto nas eleições de 2012, que foi considerado inelegível e, por conseguinte, teve negado o pedido de registro, em razão de ter sido condenado, à pena de multa, pela prática de doação de campanha acima dos limites legais. A defesa sustentou, na via difusa, a inconstitucionalidade da hipótese de impedimento estabelecida no art. 1º, inciso I, alínea “p”, da Lei Complementar nº 64/90 (introduzida pela Lei da Ficha Limpa), exatamente em face de pretensa violação ao art. 23.2, do Pacto de São José.

O julgamento do Regional limitou-se a indicar que a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, àquela altura, já fora reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, com eficácia vinculante, de modo que se teria por superada a alegada incompatibilidade¹. Já no Tribunal Superior Eleitoral, em sede de recurso especial, a possível violação à Convenção Americana, em que pese suscitada, também não foi examinada, desta feita sob o argumento de que “não foi objeto de debate e decisão prévios, padecendo da ausência do indispensável prequestionamento”².

Como se percebe, a possível violação ao Pacto de São José não foi deduzida sob o pálio de desencadear um possível controle de convencionalidade, mas sim de constitucionalidade, na via incidental, e, ainda assim, não foi efetivamente enfrentada pela Justiça Eleitoral.

Se já superado, como visto, o enfrentamento da questão sob o aspecto da jurisdição interna brasileira quanto ao controle de constitucionalidade, ainda permanece latente a necessidade de que a matéria seja analisada quanto à compatibilidade com os tratados internacionais de direitos humanos, tendo presente que, na quadra atual, “a Constituição do Estado deixou de ser a exclusiva norma-parâmetro de controle com potencial de supremacia”, exigindo-se uma dupla compatibilização vertical de normas aprovadas internamente, as quais “devem ser compatíveis tanto com a Constituição, como com os tratados internacionais de direitos humanos, oriundos do direito internacional” (MARTINS; MOREIRA, 2012, p. 297).

É certo que o controle de convencionalidade dito nacional, “que vem a ser o exame de compatibilidade do ordenamento interno às normas internacionais feito pelos Tribunais internos” (RAMOS, 2013, p. 280), pode se revelar como um controle de legalidade, supralegalidade ou constitucionalidade, a depender do estatuto dado aos tratados incorporados.

¹ Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Recurso Eleitoral nº 430-16.2012.6.26.0125, Relatora Juíza Diva Malerbi, julg. 14.8.12.

² Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº 430-16.2012.6.26.0125, Relator Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão: Min. Dias Toffoli, julg. 12.3.13.

Desse modo, ao se indicar, no caso da Lei da Ficha Limpa, a realização de um controle de constitucionalidade, ao arredo do controle de convencionalidade, tem-se em conta que, ainda que se acolha os tratados internacionais de direitos humanos como materialmente constitucionais – tenham sido ou não internalizados antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, e tenham ou não observado o quórum qualificado de emendas constitucionais – (PIOVESAN, 2013, p. 61), o exame realizado pelo Poder Judiciário brasileiro, até o momento, não cuidou de confrontar as disposições da Lei da Ficha Limpa especialmente em face do art. 23, item 2, da Convenção Americana.

O presente artigo busca, portanto, examinar aspectos do controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa quando confrontada com o Pacto de São José da Costa Rica, destacando julgamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativamente a possíveis violações no campo dos direitos políticos, especialmente a envolver a aplicação do art. 23, item 2, do mencionado tratado.

1. A proteção aos direitos políticos nos tratados internacionais de direitos humanos

O amplo reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos – a ponto de que se tenha como insustentável, atualmente, qualquer posição que pretenda negar tal condição (PICADO, 2007, p. 49) –, pode ser constatado diante de diversos tratados internacionais que contemplam as prerrogativas da participação política como manifestações claras da própria dignidade humana.

A título exemplificativo, basta ter em conta: a) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao afirmar que a “vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (artigo XXI); ou ainda, b) o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a garantir o acesso às funções públicas em condições gerais de igualdade (artigo 25), para perceber que importantes tratados internacionais destinaram proteção à participação política, reconhecendo-a como expressão dos direitos básicos da pessoa.

Pode-se afirmar, nessa linha, que os direitos políticos revelam a dignidade humana em sua dimensão básica, a qual demanda “por sua própria natureza, a observância incondicional em todas as culturas” e desempenha “o papel de salvaguardar os seres humanos contra qualquer ato

de redução, mesmo que, para isso, tenham de se opor às práticas ou crenças morais seculares” (BAEZ, 2011, p. 39), de modo que se os reconhece como direitos humanos fundamentais.

Alijar a pessoa das franquias do exercício do *status activae civitatis* importaria em redução de sua condição de sujeito de direitos, “passando a ser tratada como mero instrumento ou coisa” (BAEZ, 2011, p. 42), de modo que não se afigura próprio equiparar os direitos políticos aos denominados direitos humanos ambientais, direitos humanos econômicos, direitos humanos culturais, entre outros, “os quais vêm se desenvolvendo assimetricamente dentro dos limites sociais, econômicos, políticos e culturais de cada Estado” (BAEZ; ROSALEN, 2012, p. 179).

Consoante afirma Pérez Luño (2011, p. 180), grande parte de iniciativas cívicas, num Estado de Direito, desembocam e se ultimam no exercício de direitos políticos, que representam a pedra angular do processo através do qual os indivíduos se integram à sociedade e participam da formação do poder. Alude, ainda, o autor, a uma dupla dimensão dos direitos políticos, indicando que “a través del ejercicio de estos derechos se posibilita, en el plano objetivo, la garantía de la legitimación democrática del poder, al tiempo que, en el subjetivo, se condicionan y delimitan las experiencias más decisivas en la vida social de los ciudadanos”.

Assenta-se, com efeito, que o reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos fundamentais não chega a suscitar maior controvérsia nos dias atuais, estando expressamente consagradas nos tratados internacionais as manifestações do direito de votar e ser votado, bem assim acessar as funções públicas em condições de igualdade.

No âmbito do sistema interamericano, a proteção aos direitos políticos merece expressa referência no artigo 23, do Pacto de São José da Costa Rica:

Artigo 23. Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

As diversas formas de participação do cidadão, ou do povo (acepção coletiva), na formação da vontade política do Estado podem ser agrupadas sob o signo do direito de sufrágio.

Ao dispor sobre os direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 contemplou, no Capítulo V, do Título II, os direitos políticos, ali disciplinados de acordo com as variadas formas de manifestação do sufrágio, cujo núcleo é composto pelo exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva (ou do direito de votar e ser votado).

Adotou-se, bem se vê, o conceito de sufrágio em sua acepção ampla, abrangendo todas as formas de manifestação da soberania popular, e não apenas os direitos de votar e ser votado, como propugnado por parte da doutrina. Assim, direitos políticos e direito de sufrágio são expressões sinônimas, encontrando seu núcleo no direito de eleger e ser eleito, mas sem excluir as demais formas de participação política do cidadão em relação ao Estado, como já vem de pontuar o magistério doutrinário de Silva (2001, p. 351) e Ferreira (1989, p. 289).

Esse foi, sem dúvida, o posicionamento adotado pelo Constituinte de 88, ao contemplar a distinção entre sufrágio e voto, afirmando que aquele seria universal, enquanto este seria dotado de outros atributos: direto, secreto, periódico e com valor igual para todos. Apegou-se, com efeito, ao postulado de que o direito à participação política seria o mais amplo possível, não se compatibilizando com restrições fundadas em critérios como cor, sexo, capacidade econômica (sufrágio censitário) ou capacidade intelectual (sufrágio capacitário), nem tampouco com outras que, embora não fundadas em tais fatores de discrimen, se apresentassem como violadoras do princípio da proporcionalidade, aferido, no caso, em face do princípio da democracia (e da soberania popular).

Recorda-se que os direitos políticos, na teoria das gerações, estão postos como direitos de primeira geração, sendo ali classificados como direitos de liberdade, os quais, segundo Bonavides (2006, p. 563), “têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

Em construção doutrinária que segue a mesma linha, Lopes (2001, p. 63) ressalta que os direitos de primeira geração refletem, como traço mais característico, “uma nítida subjetividade” e “protegem o indivíduo contra o arbítrio ou abuso do Estado”. Já em Sarlet (2006, p. 56) encontra-se a classificação dos direitos políticos como direitos fundamentais de primeira dimensão, de marcado cunho individualista, afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao

Estado, “mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder”.

Destaca, ainda, o mesmo autor, que, nessa dimensão, posteriormente ao surgimento de direitos de notória inspiração jusnaturalista, como os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, entram em cena as liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e os “direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia”.

2. Da disciplina da inelegibilidade fundada da moralidade para o exercício do mandato no Direito brasileiro

A disciplina das inelegibilidades no Direito Eleitoral brasileiro sofreu profundas alterações com a edição da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. O diploma é fruto da proposição de iniciativa popular apelidada de “Ficha Limpa”, a qual estimulou o Congresso Nacional a purgar mora que durava mais de quinze anos, desde quando editada a Emenda de Revisão nº 4/94, responsável por alterar a redação do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, nele fazendo incluir os valores da “probidade administrativa” e da “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato” como aptos a fundamentar a criação de impedimentos à disputa de cargos públicos eletivos.

Distanciando-se da tradição do constitucionalismo brasileiro, a Carta de 88, ao estabelecer os valores que deveriam nortear a atividade do legislador complementar na fixação de outros obstáculos ao exercício da capacidade eleitoral passiva, não alinhou a moralidade para o exercício do mandato e a probidade administrativa, limitando-se a apontar a necessidade de proteção à normalidade e à legitimidade das eleições contra o abuso de poder econômico ou político.

Quando o constituinte revisor cuidou de fazê-lo, já nos idos de 1994, estava em plena vigência a Lei Complementar nº 64/90, que estabeleceu diversas hipóteses de inelegibilidade, as quais, a rigor, somente poderiam estar fundadas nos valores contemplados na redação original do § 9º, do art. 14, vigente ao tempo da edição do citado diploma legal. Ainda assim, parece inegável

que o legislador complementar, àquela altura, já desbordara tal limite, vindo a fixar impedimento fundado na vida pregressa do candidato, embora tal valor sequer estivesse previsto na Lei Maior.

É certo que após a emenda à Constituição, passou a ganhar corpo em alguns juízos e tribunais eleitorais a tese segundo a qual seria possível ao Poder Judiciário, com base em novos postulados da interpretação constitucional, assegurar a pronta aplicação dos valores então incluídos, ainda que ausente lei que disciplinasse quais circunstâncias objetivamente seriam capazes de gerar impedimento.

O Tribunal Superior Eleitoral, contudo, sumulou o entendimento de que o dispositivo não seria auto-aplicável (verbete 13), o que foi igualmente proclamado pelo Supremo Tribunal Federal. Tal posição, ainda assim, não foi suficiente para conter movimento no sentido de que a mora do Congresso Nacional não deveria ser obstáculo para que o Judiciário garantisse a observância dos novos valores contemplados na Constituição, o qual ganhou força nas eleições de 2004 e 2006 por iniciativas do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, as quais, porém, findaram não confirmadas pelo TSE. Já em 2008, mesmo com a posição assumida por Presidentes de TRE's e por diversos Procuradores Eleitorais no sentido da possibilidade de aplicação imediata do art. 14, § 9º, a tese não frutificou, seja por pronunciamento do órgão máximo da Justiça Eleitoral, seja por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 144).

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 135/2010 alcançou-se finalmente a edição de ato normativo que disciplina quais situações devem ser consideradas para o fim de que se conclua que determinado cidadão não ostenta vida pregressa que permita postular mandato eletivo, evitando, assim, tenha o Judiciário que se substituir ao legislador no exercício de tal mister.

É certo que a lei despertou controvérsias jurídicas fundadas, especialmente por haver adotado, como base principiológica, a premissa segundo a qual o direito fundamental à presunção de inocência deveria estar restrito ao campo penal, no que contrariou entendimento até então assentado pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, admitiu que os impedimentos alcançassem situações processuais ainda não consolidadas, como ocorre com os obstáculos opostos aos que condenados, em situações específicas, por órgãos judiciais colegiados, mesmo que ausente o trânsito em julgado das respectivas decisões.

Tal situação, contudo, restou solvida, ao menos sob o aspecto do controle de constitucionalidade, quando do julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC's) n^{os} 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n^o 4578.

Recorda-se que, mesmo antes do julgamento ocorrido no início de 2012, a Suprema Corte já havia enfrentado alguns aspectos sobre a aplicação da Lei da Ficha Limpa, especialmente quando do julgamento de pretensões concretas manifestadas nos autos dos Recursos Extraordinários n^{os} 630147 (Caso Roriz, julg. 24.09.10), 631102 (Caso Jader Barbalho, julg. 27.10.10) e 633703 (julg. 23.03.11), decidindo, neste último, em contrariedade ao que deliberara o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que a Lei Complementar n^o 135 não seria aplicável às candidaturas postuladas com vistas às eleições presidenciais, federais e estaduais de 3 de outubro de 2010.

Nesses julgamentos, contudo, o exame da lei fora realizado à luz de uma possível violação ao art. 16, da Constituição Federal, que contempla o chamado princípio da anterioridade da lei eleitoral ao dispor que: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

No RE n^o 633.703, a Corte decidiu, por seis votos a cinco, que tendo entrado em vigor em junho de 2010, ainda que antes das escolhas dos candidatos nas convenções partidárias, a Lei da Ficha Limpa não poderia ser aplicada às eleições daquele ano. Em que pese não ter sido proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o entendimento acabou sendo estendido para outros casos, ainda em tramitação ou mesmo já definitivamente julgados, que envolviam a aplicação da nova lei, cuja incidência ficou postergada.

Ainda restavam, porém, outros pontos polêmicos que precisariam passar pelo crivo da Suprema Corte, especialmente a compatibilidade de algumas das novas hipóteses de inelegibilidade com o direito fundamental à presunção de inocência, previsto no art. 5^o, inciso LVII, da CF, uma vez que alguns dos impedimentos passavam a incidir já a partir de condenações impostas por órgãos judiciais colegiados, embora não definitivas.

Além disso, com o estabelecimento de novas hipóteses de inelegibilidade e ampliação de prazos de algumas já previstas, surgiu fundado questionamento sobre a incidência da lei no tempo, pois enquanto alguns sustentavam a impossibilidade de sua aplicação a fatos ocorridos antes de sua vigência, sob pena de se patrocinar uma indevida retroatividade, violando o princípio

constitucional da segurança jurídica, outros apontavam ser impossível considerar a vida progressiva sem tomar por base o que já ocorrido mesmo antes da edição da lei. Nesse caso, o termo para fins de incidência da lei eleitoral seria o momento da formalização do pedido de registro da candidatura, cabendo examinar qual a lei em vigor nesse instante. Ganhou força, nesse campo, o debate sobre a natureza jurídica das inelegibilidades, especialmente se teriam ou não o caráter de pena ou sanção.

Após longos e profícuos debates, a Corte, por maioria, julgou procedentes as ADC's n^{os} 29 e 30, e improcedente a ADI n^o 4578, e declarou a constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da Ficha Limpa, possibilitando sua plena aplicação nas eleições que ocorressem a partir de então, tendo sido as eleições municipais de outubro de 2012 o primeiro pleito ordinário em que o regime jurídico das inelegibilidades contou com a efetiva incidência do citado diploma legal.

Para compreender a extensão das inovações legislativas trazidas pela Lei da Ficha Limpa e a importância histórica do julgamento realizado pela Suprema Corte brasileira, é fundamental examinar previamente os antecedentes históricos da Lei Complementar n^o 135/2010, identificando o extenso caminho trilhado até a sua edição, orientado pela tentativa de dar concretude aos mandamentos constitucionais que fixam a moralidade e a probidade como fatores impeditivos das candidaturas.

2.1 Antecedentes da Lei da Ficha Limpa e do julgamento do Supremo Tribunal Federal

O atual regime jurídico das inelegibilidades no direito brasileiro, quando considerada a origem dos impedimentos, contempla duas espécies de restrições: a) as inelegibilidades constitucionais, assim entendidas aquelas que estão expressamente previstas na Constituição Federal; e b) as inelegibilidades legais (ou infraconstitucionais), as quais, segundo a Carta de 88, devem ser objeto de lei complementar, por expressa previsão do art. 14, § 9^o, da Constituição Federal.

Tal modelo é fruto da tradição das constituições brasileiras, que optaram por não conferir tratamento exauriente ao tema das inelegibilidades, reservando a tarefa de estabelecer outros impedimentos à lei complementar, espécie normativa submetida à aprovação por quórum de maioria absoluta (CF, art. 69).

Foi na vigência da Constituição de 1946, mais especialmente com a edição da Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965, que se inaugurou na história constitucional brasileira a prática de reservar à lei complementar o estabelecimento de casos outros de inelegibilidade, balizando-se a atividade do legislador através da indicação de fundamentos éticos que deveriam nortear a fixação dos impedimentos.

Não se fez referência, no primeiro momento, à moralidade para o exercício do mandato, muito embora se tenha contemplado a necessidade de preservação da “probidade administrativa”, ao lado de outros valores, como: o “regime democrático” e a “lisura e normalidade das eleições”.

A norma foi praticamente repetida no art. 148, da Constituição de 1967, verificando-se que com o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, foi contemplado pela primeira vez o valor da “moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato”, nos termos do art. 151, inciso IV.

Ainda na vigência da Carta de 67 (e da Emenda de 1969), o art. 151 passou por alteração determinada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977, especialmente no que pertine ao caput e ao inciso IV, garantindo-se relevo à “vida pregressa do candidato”.

Todas essas normas foram editadas durante o período da ditadura militar que se instalou no Brasil entre 1964 e 1985, o qual teve a particularidade de, mesmo sufocando violentamente as liberdades democráticas, escrevendo período negro da história do país, conservar a realização de eleições formais para alguns cargos, o que justificava a disciplina sobre a matéria eleitoral. É desse mesmo período o Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que continua em vigor até hoje, embora com vários dispositivos revogados.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (a “Constituição Cidadã”), o tema recebeu tratamento no art. 14, § 9º, que dispôs:

§ 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Observa-se, portanto, que o dispositivo não contemplou os valores da “probidade administrativa” e da “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, afastando-se do comando das Constituições anteriores.

Foi, então, editada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo o regime legal das inelegibilidades no direito brasileiro. Por óbvio, os impedimentos somente poderiam estar fundados nos valores contemplados na redação original do § 9º, do art. 14, da CF, vigente ao tempo da edição do citado diploma legal e que nele encontravam seu fundamento, de modo que deveriam estar voltados exclusivamente à proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso de poder econômico ou político. Ainda assim, parece inegável que o legislador complementar violou tal limite, pois, como já destacado, fixou impedimentos fundados na moralidade e na probidade administrativa, embora tais valores sequer estivessem especificamente previstos na Lei Maior como aptos a fundar o estabelecimento das inelegibilidades. É o que se constata da redação do art. 1º, inciso I, alíneas “e” e “g”, da LC nº 64/90, que consideraram inelegíveis:

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

A inelegibilidade fixada com fundamento na condenação em processo criminal encontra nítido fundamento no valor da moralidade para o exercício do cargo, enquanto o impedimento aos gestores públicos que tiveram contas rejeitadas está voltado a proteger a probidade administrativa, todavia tais valores, embora previstos nas Constituições anteriores, não estavam, como alinhado, contemplados pela redação original do art. 14, § 9º, da CF, vigente ao tempo da edição da LC nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades).

Diante de tal incoerência, sobreveio a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, que alterou a redação do art. 14, § 9º, acrescentando as expressões: “probidade administrativa” e “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, como que restabelecendo os contornos que a norma recebera na ordem constitucional anterior, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função,

cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).

Com a alteração ocorrida em junho de 1994, a Lei Complementar nº 64/90 passou a reclamar revisão. A modificação da matriz constitucional que lhe conferia fundamento importou a necessidade de fixação dos impedimentos com base nos novos valores então acrescidos, especialmente porque era necessário definir concretamente o que seria considerado como atentatório à moralidade para o exercício do mandato e à probidade administrativa, a ponto de inviabilizar o direito fundamental de ser votado.

Tal necessidade ganhou força em virtude do posicionamento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral e depois confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de não ser auto-aplicável o art. 14, § 9º, da CF, com a redação dada pela Emenda nº 4, firmando-se, com efeito, a conclusão pela impossibilidade de que, ausente disposição legal, pudessem os juízes e tribunais eleitorais excluir das disputas os candidatos cujas vidas pregressas, a critério dos julgadores, não recomendassem a participação no pleito e eventual acesso a mandatos eletivos, em hipóteses outras que não as já contempladas na Lei Complementar nº 64/90, em especial as alíneas “e” e “g”, antes referidas.

Ainda que alguns projetos de iniciativa de parlamentares tenham sido apresentados, um dos quais inclusive com redação proposta por Comissão de Juristas instalada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, nunca chegaram a encontrar o ambiente necessário à aprovação. Instalou-se, assim, verdadeira mora do Congresso Nacional que, por motivos que parecem bastante óbvios e que deitam raízes no forte sentimento antirrepresentativo que marca historicamente a atividade legislativa no Brasil, não dava sinais claros de que caminharia para disciplinar a matéria.

Enquanto isso, alguns casos de candidatos envolvidos em processos criminais que logravam êxito nas urnas continuavam a causar perplexidade a diversos setores da sociedade civil, provocando o descrédito das instituições políticas. Embora não condenados definitivamente, parecia, de fato, agredir a moral média que se imaginasse a possibilidade de que mandatários acusados da prática de infrações penais graves pudessem ter seus nomes submetidos ao crivo popular, quando a própria Constituição já se reportava à possibilidade de barrar candidaturas com base na moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

Um exemplo que simbolizou bem essa situação ocorreu nas eleições municipais de 2004, no Município de Unaí, no Estado de Minas Gerais, em que o candidato eleito estava preso no dia do pleito, acusado de ser o mandante da morte de quatro pessoas: um motorista e três fiscais do Ministério do Trabalho, que sofreram uma emboscada quando investigavam a prática de trabalho escravo nas lavouras de feijão. Denunciado como um dos mandantes do crime que ficou conhecido como a “Chacina de Unaí” e preso preventivamente, o candidato assistiu e comemorou no cárcere a sua eleição para comandar o Poder Executivo Municipal.

Outros casos provocavam perplexidade na opinião pública, reforçando o sentimento de que o aperfeiçoamento da representação política passava pela necessidade de tornar efetivos os obstáculos a candidaturas daqueles cuja vida pregressa se revelasse desabonadora do mandato.

Sendo, porém, conceitos abertos: “moralidade” e “vida pregressa”, havia claras dificuldades em que pudessem os juízes e tribunais eleitorais impedir candidaturas, mediante aplicação direta do art. 14, § 9º, da CF, na ausência de lei que estabelecesse em quais casos, concretamente, seria possível barrar as postulações. Cada magistrado e/ou tribunal criaria seus próprios *standards*, dando ensejo à ausência de critérios objetivos, o que resultaria em decisões conflitantes para casos potencialmente idênticos.

Além disso, parecia impossível, de fato, sustentar a compatibilidade com a ordem constitucional de comportamento que restringisse o direito fundamental de participação política em situação na qual a própria Constituição havia remetido o tema à disciplina por lei complementar e quando a lei vigente (LC nº 64/90) não permitia barrar candidaturas antes do trânsito em julgado da sentença. Alertou-se para isso quando se examinou a inelegibilidade fundada na vida pregressa desabonadora à luz da teoria dos direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2008, p, 93), recordando a fundamentalidade dos direitos políticos e sua dimensão enquanto direitos de defesa:

No caso em exame, a disposição do art. 14, § 9º, da Constituição contempla inegavelmente uma restrição ao direito político fundamental de participação no processo político, todavia em situação que demanda atividade legislativa posterior. Trata-se, segundo Robert Alexy, de uma **restrição indiretamente constitucional**, aquela que a Constituição autoriza alguém a estabelecer. Embora permitida pela Constituição, é veiculada por norma de *status* infraconstitucional.

Imperando, com efeito, o princípio hermenêutico segundo o qual as restrições a direitos políticos devem ser interpretadas de modo estrito, parece não haver dúvida de que, ausente a lei que discipline a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, não se pode sustentar validamente a possibilidade de que o

intérprete, na hipótese, restrinja direito fundamental. Estamos diante de um direito de defesa, a possibilitar uma resistência do cidadão a uma ingerência indevida do Estado.

Ainda assim, diante da mora prolongada do Congresso Nacional, passou a ganhar corpo em alguns setores da Justiça Eleitoral a tese segundo a qual seria possível ao Poder Judiciário, com base em novos postulados da interpretação constitucional, assegurar a pronta aplicação dos valores incluídos, ainda que ausente lei que disciplinasse quais circunstâncias objetivamente seriam capazes de gerar os impedimentos.

O movimento ganhou força nas eleições de 2004 e 2006 por iniciativas do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, as quais, porém, findaram não confirmadas pelo TSE. Já em 2008, mesmo com a posição assumida por Presidentes de Cortes Regionais no sentido da possibilidade de aplicação imediata do art. 14, § 9º, a tese não frutificou, seja por pronunciamento do órgão máximo da Justiça Eleitoral, seja por força de decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 144 (julg. 06.08.08).

Ao analisar a provocação que lhe foi endereçada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) na ADPF 144, através da qual se pretendia que fosse reconhecida a auto-aplicabilidade da norma do art. 14, § 9º, da CRFB, a Suprema Corte entendeu ser impossível “definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando incorrente condenação criminal transitada em julgado”. Afirmou, assim, que o direito fundamental à presunção de inocência deveria ser estendido ao processo eleitoral, de modo que nem mesmo lei complementar, editada para atender ao comando do art. 14, § 9º, poderia fixar impedimentos em vista de situações processuais ainda pendentes.

Após o julgamento do Supremo Tribunal e diante da constatação da necessidade de lei para que se buscasse conferir efetividade ao comando constitucional, ganhou força a mobilização da sociedade civil capitaneada pelo MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral), que vinha coletando assinaturas para apresentar um projeto de lei de iniciativa popular que pressionasse o Congresso Nacional purgar a mora quanto à definição de impedimentos que considerassem a moralidade para o exercício do mandato e a probidade administrativa.

Referendado por mais de 1 milhão de assinaturas, o projeto foi apresentado ao Parlamento e aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados e no Senado, vindo

posteriormente a ser sancionado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei Complementar nº 135/2010.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 135 alcançou-se finalmente a edição de ato normativo que disciplina quais situações devem ser consideradas para o fim de que se conclua que determinado cidadão não ostenta vida pregressa que permita postular mandato eletivo, evitando, assim, tenha o Judiciário que se substituir ao legislador no exercício de tal mister.

É certo que a lei desperta controvérsias jurídicas fundadas, especialmente por haver adotado, como base principiológica, a premissa segundo a qual o direito fundamental à presunção de inocência deve estar restrito ao campo penal, no que contrariou entendimento até então assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 144. Assim, admite que os impedimentos alcancem situações processuais ainda não consolidadas, como ocorre com os obstáculos opostos aos que condenados, em situações específicas, por órgãos judiciais colegiados, mesmo que ausente o trânsito em julgado das respectivas decisões.

Mesmo que com algumas posições divergentes sustentadas nas Cortes Regionais, a Justiça Eleitoral buscou conferir efetividade à Lei da Ficha Limpa, tanto assim que entendeu, através de seu órgão máximo, que seria aplicável já nas eleições de 2010. Candidatos que tiveram pedidos de registro de candidatura indeferidos acabaram, porém, levando suas pretensões até o Supremo Tribunal Federal, que acabou por firmar o entendimento de que a aplicação da lei já no pleito de 2010 violaria o princípio da anterioridade da lei eleitoral (RE 633703 antes referido).

Tais pretensões concretas que chegaram à Corte Suprema questionavam outros pontos da Lei da Ficha Limpa, todavia não chegaram a ser enfrentados naquela oportunidade, uma vez que a questão prévia relacionada à aplicabilidade da norma nas eleições de 2010 acabou resolvida no sentido de afastá-la do pleito daquele ano, prejudicando o exame de outras passagens do texto. É interessante notar que, mesmo contendo pontos polêmicos que poderiam embasar uma arguição de inconstitucionalidade, por meio de controle concentrado perante o Supremo Tribunal, especialmente por iniciativa de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, que são partes legítimas para deflagrar tal controle (CF, art. 103, VIII), nenhuma provocação foi apresentada logo após a edição da lei (em junho de 2010), o que pode ser mesmo atribuído ao

temor do desgaste perante a opinião pública às vésperas de eleições para diversos cargos (incluindo o de Presidente da República).

É certo que a decisão do STF no sentido de que a Lei da Ficha Limpa não seria aplicável às eleições de 2010 provocou frustração, todavia ainda restava decidir outras questões igualmente relevantes, daí terem chegado à Suprema Corte as ADC's nºs 29 e 30, apresentadas em 19 de abril e 03 de maio de 2011, respectivamente, bem como a ADI nº 4578, de 31 de março de 2011, todas provocando, em sede de controle concentrado, o exercício da jurisdição constitucional acerca da Lei Complementar nº 135, as quais acabaram sendo julgadas em conjunto, de forma definitiva, em 16 de fevereiro de 2012.

2.2 O reconhecimento do direito de ser votado

Se não se pode opor dúvida ao caráter de fundamentalidade dos direitos políticos, sob os aspectos formal ou material, com igual razão não se haverá de questionar o fato de que as inelegibilidades nada mais são do que **restrições ao exercício de tais direitos**, alcançando uma de suas principais manifestações que é a do direito de ser votado, ou do exercício da capacidade eleitoral passiva.

O direito de ser votado e, por conseguinte, o *status* de candidato é reconhecido a todo cidadão que: a) atenda às condições de elegibilidade previstas no art. 14, § 3º, da Constituição; b) não incorra em quaisquer das hipóteses de inelegibilidade ou de incompatibilidade (constitucionais ou legais); e, por fim, c) requeira e obtenha o registro de candidatura, e se conduza de modo a mantê-lo durante todo o desenrolar da campanha eleitoral, evitando o cometimento dos diversos ilícitos atualmente previstos em legislação infraconstitucional, puníveis com a sua cassação.

É certo que a ausência de condições de elegibilidade, a presença de impedimentos ou mesmo o indeferimento ou cassação do registro de candidatura influenciam no resultado final, isto é, importam a ausência do direito de ser votado, todavia não se afigura correto afirmar que todo aquele a quem se reconhece a ausência de tal direito seria inelegível.

A inelegibilidade, com efeito, não pode ser tomada como mera ausência ou perda de elegibilidade, ou como similar à ausência do direito de ser votado. Este, como visto, é resultado da relação estabelecida entre requisitos (positivos ou negativos) de três categorias, das quais, é

certo, podem decorrer efeitos que o afetarão. Em suma, as inelegibilidades conduzem à ausência do direito de ser votado, todavia a falta deste não corresponderá necessariamente à presença daquelas, pois tal pode decorrer da ausência de condições de elegibilidade ou mesmo do indeferimento ou cassação do registro de candidatura.

O registro de candidatura, com efeito, não está abrangido pelas categorias do “elegível” ou do “inelegível”, havendo de ser examinado de forma autônoma.

É imperioso assentar, à luz do exposto, a premissa segundo a qual a cassação do registro de candidatura não corresponde a inelegibilidade, constituindo, em verdade, sanção pela prática de ilícitos eleitorais específicos, distinta dos impedimentos (constitucionais ou legais) ao exercício do direito de participação no processo político.

Entendido o sufrágio em sua acepção ampla, a abranger, como visto, todas as formas de participação dos cidadãos na formação da vontade política do Estado, inclusive e especialmente a de ascender aos cargos públicos eletivos, as inelegibilidades importam em restrições ao exercício do direito fundamental de participação no processo político.

As restrições, conforme anota Pereira (2006, p. 138), correspondem a previsões normativas e interpretações que operam uma “diminuição da esfera máxima de incidência do direito” que, a princípio, podem ser extraídas de sua definição constitucional, mediante o estabelecimento de condições e obstáculos ao seu exercício.

Devem ser fixadas em clara observância ao princípio da proporcionalidade, que funciona como verdadeira “ferramenta metodológica no controle de validade das restrições aos direitos fundamentais”. No campo das restrições aos direitos políticos, como já se asseverou noutra sede, as limitações observam valores específicos e não devem estabelecer obstáculos desarrazoados, uma vez que:

[...] o reconhecimento dos direitos políticos como direitos fundamentais (preponderantemente de defesa) – que expressam, mais do que uma concepção subjetiva, individual, uma série de valores que orientam a ordem jurídica – importa a necessidade de que a interpretação das normas que os contemplem deva favorecer ao seu amplo exercício, não admitindo restrições desproporcionais, que não encontrem fundamento na própria Constituição ou em lei (complementar, no caso das inelegibilidades). (OLIVEIRA, 2008, p. 88)

No mesmo sentido, lembra Barroso (2005, p. 55) que no campo da interpretação dos direitos políticos, dada a incidência dos princípios constitucionais da igualdade e da democracia, embora admitidas, inclusive por força de normas constitucionais, as exigências para o seu

exercício “deverão ser razoáveis e guardar relação lógica e proporcional com os fins que pretendem proteger ou promover”, recordando, ainda, que “qualquer restrição a direitos políticos, e especificamente no que diz respeito à elegibilidade, deverá sempre ser interpretada de forma estrita”.

As inelegibilidades, conforme estejam previstas no próprio texto da Constituição ou em normas infraconstitucionais, neste caso mediante autorização da Lei Maior, podem ser classificadas, segundo critério proposto por Robert Alexy, em **restrições diretamente constitucionais** (é o caso, por exemplo, da inelegibilidade decorrente de parentesco, prevista no art. 14, § 7º, da CF), ou **restrições indiretamente constitucionais**, como o são todas as previstas na Lei Complementar nº 64/90, estatuídas em decorrência da autorização prevista no art. 14, § 9º, da Constituição.

Em arremate deste tópico, reitera-se que a ausência ou perda do registro de candidatura, portanto, embora afetando o direito de ser votado (do qual decorre a qualidade de “candidato”), não importa inelegibilidade, signo usado para distinguir impedimentos criados pela Constituição ou por lei para o exercício da capacidade eleitoral passiva, segundo fundamentos éticos (valores) estabelecidos na Lei Maior.

2.3 O direito fundamental à presunção de inocência e sua incidência no campo dos direitos políticos

Em estudo específico sobre o tema da inelegibilidade fundada na vida pregressa desabonadora, publicado em 2008, afirmou-se que a presunção de inocência:

se circunscreve à análise estritamente penal e, como se vê, o indeferimento de registro de candidatura sob a alegativa da existência de vida pregressa desabonadora não importa em reconhecimento antecipado de culpa. Com efeito, assoma imprópria a tese de que o sujeito não pode sofrer qualquer restrição a direito enquanto não condenado definitivamente, especialmente quando em vista que as instâncias criminal e eleitoral são distintas, orientando-se por princípios próprios e protegendo valores diversos.

Em que pese não se haver defendido a auto-aplicabilidade do art. 14, § 9º, da CF, tal se deu não em virtude da aplicação do princípio da presunção de inocência (ou mesmo em vista de um suposto conflito entre ele o princípio da moralidade), mas sim e especialmente por se entender que o citado dispositivo constitucional continha restrição a direito fundamental autorizada pela Constituição, todavia a demandar regramento posterior, mostrando-se

desarrazoado que, na ausência de lei, pudesse o Poder Judiciário interpretar a norma de modo a limitar o exercício dos direitos (preponderantemente de defesa, aliás), quando, na verdade, os vetores interpretativos que orientam a disciplina impõem uma hermenêutica que busque maximizar sua eficácia, ampliando a participação.

Concluiu-se, assim, que:

Imperando, com efeito, o princípio hermenêutico segundo o qual as restrições a direitos políticos devem ser interpretadas de modo estrito, parece não haver dúvida de que, ausente a lei que discipline a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, não se pode sustentar validamente a possibilidade de que o intérprete, na hipótese, restrinja direito fundamental. Estamos diante de um direito de defesa, a possibilitar uma resistência do cidadão a uma ingerência indevida do Estado.

Ao apreciar a questão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 144, o Supremo Tribunal Federal, por voto condutor do em. Min. Celso de Mello, entendeu que o princípio da presunção de inocência se estenderia ao processo eleitoral e que nem mesmo lei complementar editada com apoio no art. 14, § 9º, da Constituição, poderia estabelecer, como causa de inelegibilidade, a “mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando inócurre condenação criminal transitada em julgado”.

Observa-se que a Corte apontou claramente que nem mesmo eventual lei que viesse a ser editada poderia ignorar o princípio da presunção de inocência e, assim, considerar como causas de inelegibilidade a existência de processos em curso, e não apenas de natureza criminal, como se colhe do voto condutor:

O fato é que não podem repercutir (como já salientado), contra qualquer pessoa, sob pena de transgressão ao postulado constitucional que consagra o estado de inocência, situações jurídico-processuais ainda não definidas por decisão irrecurável do Poder Judiciário. Isso significa que inquéritos policiais em andamento, processos penais, arguições de inelegibilidade ou processos civis por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) ainda em curso ou, até mesmo, condenações criminais sujeitas a recursos (inclusive aos recursos excepcionais) não podem ser considerados, enquanto episódios processuais suscetíveis de pronunciamento absolutório, como fatores de descaracterização desse direito fundamental proclamado pela própria Constituição da República.

Em pronunciamento durante o I Congresso Brasiliense de Direito Eleitoral, realizado em 06 de maio de 2010, afirmou-se que a interpretação do Supremo Tribunal Federal, ao conferir ao princípio da presunção de inocência tamanha amplitude, teria pecado por exagero³.

Continua-se entendendo que o exercício dos direitos políticos, porque orientado por princípios próprios como os da soberania popular e da democracia representativa, justifica a possibilidade de que o acesso a mandatos eletivos seja negado aos que, de acordo com a Constituição, não ostentam moralidade para o exercício do mandato, valor que pode ser definido, com atualmente o faz a LC nº 135/2010, a partir de situações processuais ainda não consolidadas. Os impedimentos, à luz das três dimensões do princípio da proporcionalidade, mostram-se claramente razoáveis em vista dos valores a que o legislador constituinte destinou especial proteção.

Ao barrar as candidaturas em casos que tais, não está a lei a afirmar culpa ou a impor punição antecipada, mas sim a buscar proteger a moralidade para o exercício do mandato. Observe-se que, de acordo com a redação do diploma recém-editado, não se cogita de impedir candidaturas diante de mera instauração de processos, mas sim em vista de condenações por órgãos judiciais colegiados, o que pressupõe, em grande parte dos casos, julgamento realizado por pelo menos duas instâncias judiciais, e quando eventual inconformismo não mais admitirá reexame de matéria fática.

Nessa linha, é plenamente possível cindir as esferas penal e eleitoral, garantindo-se que nesta, porque orientada por princípios outros, sejam consideradas situações processuais não consolidadas como aptas a gerar impedimento de candidaturas.

3. A Lei da Ficha Limpa em face da Convenção Americana de Direitos Humanos: o necessário controle de convencionalidade

A disciplina dos direitos políticos na Constituição Federal de 1988, ao regulamentar aspectos da capacidade eleitoral ativa, especialmente a alistabilidade e o consequente direito de votar, parece não incorrer em qualquer possível conflito com as regras pertinentes, estabelecidas no Pacto de São José da Costa Rica, notadamente a prevista no art. 23.2, a estabelecer que

³ Ainda que parcialmente, a posição está retratada em matéria veiculada no site Consultor Jurídico (CONJUR): Especialistas divergem sobre ficha suja. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-mai-06/especialistas-divergem-elegibilidade-candidato-folha-penal>>. Acesso em: 22 jun.2010.

eventuais restrições somente podem encontrar fundamento em motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Ao estabelecer a idade mínima para o alistamento, a inalistabilidade de estrangeiros e a inviabilidade de exercício de direitos políticos por absolutamente incapazes, a Constituição não se distancia dos comandos emanados da Convenção Americana.

Já no que pertine ao campo das inelegibilidades, o exame revela, à primeira vista, pontos de possíveis conflitos, uma vez que a ordem constitucional, ao fixar os valores éticos que devem nortear a criação de hipóteses de impedimento, toma por base diversos critérios que desbordam daqueles estabelecidos pelo referido tratado, buscando proteger confessadamente a “proibidade administrativa”, “moralidade para exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, e a “normalidade e legitimidade das eleições”.

O cumprimento do mandamento constitucional por parte do legislador complementar, seja por ocasião da edição da Lei Complementar nº 64/90, seja por ocasião da sua alteração pela Lei Complementar nº 135/2010, acabou por determinar a criação de diversas hipóteses de inelegibilidade que encontram fundamento em valores diferentes daqueles previstos no Pacto de São José da Costa Rica.

Ao estabelecer impedimentos aos que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar, tiveram rejeitadas as contas relativas ao desempenho de função pública, foram condenados por atos de improbidade administrativa ou restaram excluídos do exercício da profissão pelo órgão competente, apenas para citar alguns exemplos, a legislação infraconstitucional desbordou nitidamente dos valores estabelecidos pelo art. 23, item 2, da Convenção Americana.

Cabe ter presente que, ao fixar os motivos que poderiam ensejar a “regulação”, por lei, de direitos políticos, o Pacto de São José fixou norma de cunho marcadamente garantista, indicando que a normatização do tema, em especial sob o campo das restrições à participação política, deveria fundar-se “exclusivamente” com base nos valores ali contemplados, a ensejar, em primeiro exame, a conclusão de que a edição de normas, pelos Estados signatários, que ampliassem tal rol, fixando impedimentos com base em outros valores, seria incompatível com o texto do tratado.

A superação, no âmbito interno, do controle de constitucionalidade da norma, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, não afasta a relevância de que se proceda ao controle de convencionalidade, como destaca Ramos (2012, p. 375), ao aludir que: “[...] ao mesmo tempo em que se respeita o crivo de constitucionalidade do STF, deve ser incorporado o crivo de convencionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Todo ato interno (não importa a natureza ou origem) deve obediência aos dois crivos. Caso não supere um deles (por violar direitos humanos), deve o Estado envidar todos os esforços para cessar a conduta ilícita e reparar os danos causados”.

3.1 O controle de convencionalidade realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) quanto às aplicações do Pacto de São José no campo dos direitos políticos

Para os fins do presente estudo merecem referência, pelo menos, três julgamentos realizados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), os quais versam sobre aplicações do Pacto de São José no campo dos direitos políticos, ou mais especialmente sobre a extensão das regras do art. 23, do referido tratado.

Reporta-se ao julgamento dos seguintes casos: a) *Yatama Vs. Nicarágua* (sentença de 23 de junho de 2005); b) *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* (sentença de 6 de agosto de 2008) ; e c) *López Mendoza Vs. Venezuela* (sentença de 1º de setembro de 2011).

No primeiro deles, o objeto da provocação versava sobre possível violação de direitos dos integrantes da associação popular indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA)*, os quais foram excluídos da disputa das eleições municipais de 2000, na Nicarágua.

Sob a figura de associação de subscrição popular, a *YATAMA* disputou eleições anteriores, nos termos das leis então vigentes, que permitiam a participação política de qualquer organização que reunisse um mínimo de 5% (cinco por cento) de cidadãos regularmente inscritos no cadastro eleitoral, ainda que não constituída sob a forma de partido político. Ditas associações populares podiam apresentar candidatos a prefeitos e vereadores em todo o país e também para membros dos Conselhos das Regiões Autônomas.

Em 24 de janeiro de 2000, aproximadamente 9 (nove) meses antes da data marcada para as eleições municipais, foi editada a Lei Eleitoral nº 331, que não contemplou a figura das

associações de subscrição popular como aptas a disputar o pleito, de modo que somente admitia a participação no processo eleitoral através da figura jurídica de partidos políticos, forma de organização que não é própria das comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica.

Diante de tal exigência, os membros da YATAMA lograram constituir um partido político regional, que foi assim reconhecido pelo Conselho Supremo Eleitoral, todavia tiveram negada a pretensão de disputar as eleições daquele ano, em razão de não atenderem a outras condições formais previstas na legislação específica, dentre as quais a de lançar candidatos em, pelo menos 80% (oitenta por cento) dos municípios.

Em razão de tal decisão, houve protestos, detenções e enfrentamentos com a polícia, tendo o episódio assumido repercussão internacional. Submetido o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, decidiu-se pela ocorrência de violação, entre outros, aos direitos políticos previstos no art. 23, do Pacto de São José.

Assentou a Corte o seguinte entendimento, especificamente quanto ao ponto:

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos, cuyo ejercicio efectivo también se encuentra protegido en el artículo 50 de la Constitución de Nicaragua.

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.

198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

Na ocasião, a CIDH afirmou a obrigação do Estado quanto a garantir o gozo dos direitos políticos, de modo que a regulação e a aplicação deles devem estar de acordo com os princípios da igualdade e da não discriminação. Indo adiante, asseverou que tal obrigação não se resume à expedição de normas que reconheçam formalmente tais direitos, mas sim que sejam adotadas as medidas necessárias ao seu pleno exercício, considerando as situações de debilidade ou desvalimento em que se encontram os integrantes de determinados grupos.

Noutra passagem, a Corte destacou parâmetros a serem observados pelos respectivos Estados signatários quanto à regulação dos direitos políticos, de modo a salvaguardar o Pacto de São José:

206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

Destaca-se a indicação da Corte no sentido de que os Estados, quando da regulamentação de direitos políticos, especialmente quando do estabelecimento de restrições – como ocorre com a fixação de inelegibilidades – devem fazê-lo através de lei não discriminatória, com base em critérios razoáveis, atendendo ao interesse público e ao princípio da

proporcionalidade, escolhendo, dentre as opções possíveis, a que menos restrinja o direito protegido. Relevante, ainda, a menção ao estabelecimento de *standards* mínimos, com núcleo imune, sempre privilegiando o princípio da democracia representativa.

O Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos envolvia a possível violação a direitos políticos em face da negativa da pretensão de Jorge Castañeda Gutman de disputar, como candidato independente, sem vínculo com qualquer partido político, o cargo de Presidente do México, nas eleições de 2 de julho de 2006.

Após percorrer diversas instâncias administrativas e judiciais, inclusive o Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, sem lograr êxito quanto à pretensão, o caso foi levado à Corte Interamericana, que concluiu pela ausência de violação aos direitos políticos, estabelecidos no artigo 23, do Pacto de São José.

Aduziu a Corte, na ocasião, que:

140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”.

142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que:

[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

Nesse julgamento, a Corte fez diversas remissões ao que já decidido no Caso Yatama, acrescendo, porém, a noção de que a Convenção Americana não estabelece uma modalidade

específica ou um sistema eleitoral em particular, mediante o qual os direitos de votar e ser votado sejam exercidos. Limita-se, na verdade, a estabelecer determinados *standards*, segundo os quais os Estados podem, legitimamente, regular os direitos políticos.

Dedica-se, de modo especial, a dilucidar o sentido do vocábulo “exclusivamente”, contido no art. 23, item 2, do Pacto de São José, indicando que o propósito da norma é evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos. Nesse campo, o julgamento do caso mencionado traz interessante aporte à interpretação dos direitos políticos, ao destacar que o exercício da participação dos cidadãos impõe uma obrigação de fazer aos Estados, notadamente quanto à edição de normas que regulem o desenho institucional do sistema eleitoral.

Reconhece-se, portanto, um espaço de conformação para atuação de cada Estado, no desempenho do encargo de estabelecer regulações do sistema eleitoral, as quais devem necessariamente suplantar as normas que se relacionam com certos limites para restringir esses direitos: “Os Estados devem organizar os sistemas eleitorais e estabelecer um complexo número de condições e formalidades para seja possível o exercício do direito de votar e ser votado”. E sentencia: “a Corte estima que não é possível aplicar ao sistema eleitoral que se estabeleça num Estado somente as limitações do parágrafo 2 do artigo 23 da Convenção Americana”.

Alcança-se, então, o terceiro dos julgamentos reportados, relativo ao Caso López Mendoza Vs. Venezuela, que diz respeito à pretensa violação de direitos humanos em face da inabilitação para o exercício de função pública aplicada a Leopoldo López Mendoza, em razão de decisões tomadas na via administrativa, pelo Controlador Geral da República, as quais o impediram de disputar as eleições, havendo indicação de que a medida teria sido influenciada por motivações de perseguição política a dissidentes do Governo.

Arguiu-se a violação especialmente em razão da previsão do art. 23, 2, da Convenção Americana, uma vez que a restrição ao direito de ser eleito não adveio de decisão judicial, aplicada em processo penal, sendo tal argumento acolhido pela Corte, ao acentuar que:

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no

hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

Em que pese a deliberação tenha sido tomada por unanimidade, há importantes elementos que guardam relação com a interpretação das normas atinentes aos direitos políticos, os quais podem ser extraídos de voto concorrente, apresentado em separado, pelo Juiz Diego García-Sayán.

O magistrado revelou a preocupação de que a decisão da Corte, em adotando uma interpretação literal da norma do artigo 23.2, pudesse conduzir a conclusões equivocadas, com possível repercussão no âmbito dos direitos políticos, notadamente se se entendesse pelo estabelecimento de limites às capacidades institucionais dos Estados no enfrentamento ao flagelo da corrupção.

Com efeito, o Juiz García-Sayán propôs outros meios de interpretação do vocábulo “exclusivamente”, inserto no art. 23.2, cotejando a norma com outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Destaca elementos para interpretações sistemática e teleológica, sustentando a conclusão de que:

16. A partir de los medios de interpretación referidos en los párrafos anteriores se puede concluir que el término “*exclusivamente*” contenido en el artículo 23.2 de la Convención no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos. Asimismo que el concepto “condena, por juez competente, en proceso penal” no necesariamente supone que ése sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción. Otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar. Lo que es claro y fundamental es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles.

17. A la luz de una interpretación evolutiva y sistemática del artículo 23.2 y en atención al carácter vivo de la Convención, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones contemporáneas de la evolución institucional, lo crucial es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal. En este caso la sanción no la impuso una autoridad judicial.

Alinha, portanto, a importante conclusão de que o vocábulo “exclusivamente”, contemplado no artigo 23.2 “não remete a uma lista taxativa de possíveis causas para a restrição ou regulamentação de direitos políticos”, de modo que descaberia, nessa linha, entender como violadoras do Pacto de São José eventuais normas editadas pelos Estados signatários que estabelecessem restrições ao direito de votar e ser votado em razão de outros valores, ainda que

não estabelecidos no rol do referido artigo, desde que as limitações se revelem razoáveis e proporcionais e não busquem sufocar as oposições.

Acentuou o magistrado que, numa interpretação teleológica, a norma busca, claramente, evitar restrições indevidas, estabelecidas pelo arbítrio ou pela vontade do governante de plantão.

À luz das conclusões alinhadas nos três casos, assoma perfeitamente possível concluir que a alegada violação da Lei da Ficha Limpa ao Pacto de São José não encontra qualquer amparo.

Assoma evidente, de logo, que o argumento de que os Estados não poderiam firmar impedimentos ao direito de ser votado com base em motivos outros que não os estatuídos no artigo 23.2 revela-se improcedente, uma vez que, ao proceder ao desenho institucional dos respectivos sistemas eleitorais, há liberdade para a conformação das normas respectivas, tendo o Pacto firmado *standards* mínimos, que constituem um núcleo imutável, a ser respeitado por todas as nações.

Como visto, o vocábulo “exclusivamente” não deve representar, à luz de critérios de interpretação sistemática e teleológica, uma amarra para que os Estados não possam estabelecer outras hipóteses de restrição, as quais se revelarão legítimas, desde que observados critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e que não pretendam sufocar minorias e oposições, prestando-se a casuísmos e perseguições políticas.

No caso da Lei da Ficha Limpa, resta forçoso ter presente que a norma está voltada a dar concretude a valores constitucionais que fundam o próprio campo dos direitos políticos, como a moralidade para o exercício do mandato e a probidade administrativa, mediante critérios prévios, objetivos e imparciais, avultando a proteção a valores de interesse coletivo, a suplantar, inclusive, franquias de caráter puramente individual.

Na situação em que a Justiça Eleitoral brasileira foi provocada sobre a possível violação ao Pacto, embora sobre ela não tenha formulado juízo conclusivo, o alegado malferimento da Convenção, ao que se depreende, estaria fundado na interpretação do vocábulo “exclusivamente”, de modo que, em se cuidando de inelegibilidade fundada em doação de campanha acima do limite legal, haveria uma restrição indevida do direito à participação política, o que, porém, não procede.

Diante dos argumentos alinhados, resta imperioso concluir que o necessário controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa conduziria, assim como ocorreu em relação ao controle de constitucionalidade, pela via concentrada, realizada pelo Supremo Tribunal Federal, à conclusão de inexistência de qualquer violação.

Conclusão

A relevância do reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos fundamentais, expressão da dignidade humana em sua dimensão básica, contemplados em tratados internacionais, dentre os quais o Pacto de São José da Costa Rica, indica a necessidade de que as normas que os resguardam estejam submetidas a duplo controle: de constitucionalidade e de convencionalidade.

No caso da Lei da Ficha Limpa, em que pese já afastadas as alegações de possível incompatibilidade da norma com a Constituição, ainda remanesce a necessidade de que se proceda ao controle de convencionalidade, seja interno ou internacional, notadamente em face das disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos.

O cotejo das normas legais com as convencionais, todavia, revela a ausência de qualquer incompatibilidade, uma vez que a legislação interna situa-se no âmbito de conformação dos Estados signatários, atende a critérios de proporcionalidade e busca resguardar valores constitucionais de avultada envergadura, compatíveis com o sistema americano de defesa dos direitos humanos.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Direitos políticos, inelegibilidades e parentesco. Inteligência do art. 14, § 7º, da Constituição. In **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**. v. 17. Fortaleza: ABC, 2005.

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

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, 1º v. São Paulo: Saraiva: 1989.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. Controle de convencionalidade de atos do Poder Público – concorrência ou hierarquia em face do controle de constitucionalidade ? In PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; DIMOULIS, Dimitri. **Direito Constitucional Internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Direito Eleitoral – reflexões sobre temas contemporâneos**. Fortaleza: ABC Editora, 2008.

_____. **Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.** 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 48-59.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional.** 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Processo internacional de Direitos Humanos.** 2. Ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 6. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

XAVIER BAEZ, Narciso Leandro. Direitos humanos fundamentais e direitos humanos dependentes de fatores culturais – novos rumos de uma possível coexistência. In Xavier Baez, Narciso Leandro; Douglass Cassel. **A Realização e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos Fundamentais - Desafios do Século XXI.** Joaçaba: Ed. UNOESC, 2011.