

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

**DIREITO FUNDAMENTAL AO SUFRÁGIO PASSIVO E PRINCÍPIOS
DEMOCRÁTICO, DA PROBIDADE E DA MORALIDADE: ANÁLISE
CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DAS LEIS COMPLEMENTARES Nº.
64/1990 E Nº. 135/2010**

FUNDAMENTAL RIGHT TO PASSIVE SUFFRAGE, DEMOCRATIC PRINCIPLE AND
PROBITY AND MORALITY PRINCIPLES: CONSTITUTIONAL APPROPRIATE
ANALYSIS OF COMPLEMENTARY LAWS (ACTS) Nº. 64/1990 AND Nº.135/2010

Marco Aurélio Marrafon¹

Ilton Norberto Robl Filho²

SUMÁRIO: Introdução; 1 As Ineligibilidades Na Constituição Federal Brasileira e a Modificação Na Lei Complementar Nº. 64/1990 Por Meio da Lei da Ficha Limpa; 2 Soberania Popular, Restrição Aos Direitos Fundamentais e Dever de Proteção Do Legislador Ordinário Em Relação Aos Princípios e aos Direitos Fundamentais Previstos No Art. 14, § 9º, Cf/88; 3 Jurisdição Constitucional: Papel e Análise Sobre a Lei Complementar Nº. 135/2010; 3.1 Fixação do Âmbito De Proteção dos Direitos Fundamentais em Contexto de Atuação Democrática do Legislador Ordinário para Cumprir Finalidades Constitucionais; 3.2 Máxima da Proporcionalidade Aplicada À Lei Complementar Nº. 135/2010; 3.3 Efeitos da Lei Complementar Nº. 135/2010 E Projeto de Lei do Senado Nº. 396 De 2017; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

RESUMO

O direito fundamental ao sufrágio é elemento central das democracias constitucionais e dos Estados Democráticos de Direito. Este trabalho analisa o sufrágio passivo, que consiste na possibilidade do cidadão candidatar-se a um cargo político-eletivo, e especialmente as restrições à elegibilidade em razão de atos de improbidade, de imoralidade para exercício de mandato e dos abusos do

¹ Professor Adjunto de Direito e Pensamento Político na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR com estudos doutorais na Università degli Studi di Roma Tre – Italia. Endereço eletrônico: marco_marrafon@yahoo.com.br.

² Professor Permanente do Programa de Mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) – Brasília e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/RS) e Doutor em Direitos Humanos e Democracia pela UFPR. Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Endereço eletrônico: norbertorobl@gmail.com.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

poder econômico e de funções, cargos e empregos públicos, nos termos do artigo 14, § 9º, Constituição Federal de 1988. São analisadas as Leis Complementares nº. 64 de 1990 e nº. 135 de 2010 (Lei da Ficha Limpa), as quais regulamentam as inelegibilidades fixadas no art. 14, § 9º, CF/88, a partir do constitucionalismo democrático, da máxima da proporcionalidade e da proibição da proteção insuficiente a partir da literatura constitucional e da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Por fim, o artigo científico conclui pela constitucionalidade das inelegibilidades fixadas pelas Leis Complementares.

Palavras-Chave: Princípio Democrático. Constitucionalismo. Sufrágio. Inelegibilidade. Lei da Ficha Limpa.

ABSTRACT

The fundamental right to suffrage is a central element of constitutional democracies and of rule of law. This paper examines passive suffrage, which consists of the possibility of the citizen applying for a political-elective position, and especially the restrictions on eligibility due to acts of impropriety, immorality for exercising office, abuse of economic power and abuse of functions, positions and public jobs (article 14, § 9, Federal Constitution of 1988). This paper analyzes the Complementary Laws (Acts) nº. 64 of 1990 and nº. 135 of 2010 from the views of democratic constitutionalism, proportionality and prohibition of insufficient protection, using the constitutional literature and the constitutional jurisdiction of the Brazilian Federal Supreme Court. Finally, the paper concludes by the constitutionality of Complementary Laws (Acts).

Keywords: Democratic Principle. Constitutionalism. Suffrage. Inelegibility. *Ficha Limpa Act*.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o direito fundamental ao sufrágio passivo e as inelegibilidades previstas no art. 14, § 9º, Constituição Federal brasileira (CF/88), as quais foram regulamentadas pelas Leis Complementares (LCs) nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Dessa forma, o item II apresenta os conceitos de elegibilidade e inelegibilidade, expondo as inelegibilidades direta e expressamente previstas na Constituição Federal de 1988. No referido item, também são expostas as inelegibilidades em razão da improbidade, da violação da moralidade, dos abusos do poder econômico e das funções, cargos e empregos públicos que minam a legitimidade das eleições e violam o princípio democrático.

De outro lado, o item III enfrenta a questão da soberania popular e as restrições aos direitos fundamentais. Na seção IV, há uma análise da Lei Complementar nº. 135/2010 à luz da literatura dos direitos fundamentais, do direito constitucional e

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF) principalmente na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 144 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4578 julgada em conjunto com a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº. 29/DF e com a ADC n. 30/DF. O subitem IV.A reflete sobre o tema da jurisdição constitucional no contexto do constitucionalismo democrático e a seção IV.B analisa as Leis Complementares nº. 64/1990 e 135/2010 a partir da máxima da proporcionalidade e do princípio da proibição de proteção insuficiente, refletindo o subitem IV.C sobre os efeitos da LC nº. 135/2010 e o Projeto de Lei Complementar do Senado Federal (PLS) nº. 696/2017. Ao final, são apresentadas as considerações finais na seção V.

1 AS INELIGIBILIDADES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E A MODIFICAÇÃO NA LEI COMPLEMENTAR Nº. 64/1990 POR MEIO DA LEI DA FICHA LIMPA

A elegibilidade pode ser validamente compreendida como o direito político subjetivo, de natureza fundamental e inerente à cidadania, que consiste na aptidão para a disputa de cargos eletivos ou mandatos políticos no seio dos Poderes Executivo e Legislativo. A elegibilidade se revela, então, na capacidade eleitoral passiva gerada pelo preenchimento das condições normativas ou pressupostos positivos que atuam como cláusulas suspensivas de tal direito.

Já as causas de inelegibilidade são entendidas como condições ou pressupostos negativos que, uma vez implementados, impedem o exercício da capacidade eleitoral passiva³. Elas não estão diretamente dependentes do direito político subjetivo à elegibilidade, mas antes às regras objetivas estipuladas no estatuto jurídico da eleição que se pretende concorrer.

Conforme José Jairo Gomes, “denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica

³ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 676.

impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo”⁴. Com efeito, a Constituição Federal brasileira de 1988 traz expressamente uma série de causas de inelegibilidades que formam um conjunto de restrições diretas ao exercício do direito ao sufrágio passivo ou *jus honorum*, excepcionando a regra geral da elegibilidade dos cidadãos brasileiros⁵, sendo classificadas de inelegibilidades como absolutas, quando impossibilitam o exercício de qualquer cargo eletivo, e de inelegibilidades relativas, as quais incidem apenas em relação a certos cargos eletivos ou em determinadas circunstâncias⁶.

Desse modo, as inelegibilidades absolutas, as quais são previstas no art. 14, § 4º, CF/88, relacionam-se com as características pessoais, compondo esse grupo os analfabetos e os demais inalistáveis como a) os brasileiros que se alistaram no serviço militar obrigatório (conscritos), de acordo com o art. 14, § 2º, CF/88, b) aqueles que não sabem exprimir-se em português, segundo art. 5º, II, Lei Federal nº. 4.737/1965 (Código Eleitoral), e c) os privados definitiva ou temporariamente dos direitos políticos, nos termos do art. 5º, III, Código Eleitoral. Pelo art. 15, CF/88, ocorre a perda ou a suspensão dos direitos políticos com a) cancelamento da naturalização com decisão judicial com trânsito em julgado, b) incapacidade civil absoluta, c) condenação criminal com trânsito em julgado pelo período que perdurarem seus efeitos, d) recusa de observar dever a todos impostos ou da prestação alternativa e e) improbidade administrativa.

Durante os trabalhos da Comissão de Sistematização da Constituinte Brasileira de 1987-1988, observavam-se preocupações a) com a probidade dos candidatos aos cargos eletivos, b) com a moralidade para o exercício do mandato e c) com a busca por normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou contra o abuso do exercício da função, cargo ou emprego público, de acordo com o substitutivo 1 de 26/8/1987⁷. Dessa forma, a redação originária da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) previu, no artigo 14, §9º, que

⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2018, item 10.1.

⁵ Cf. MELLO, Marco Aurélio. Comentários ao artigo 14. In: AGRA, Walber Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 496.

⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**, item 10.5.

⁷ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, p. 103.

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”, não constando assim a probidade administrativa do candidato e a observância da moralidade como causas para inelegibilidade.

Nesse contexto constitucional, a Lei Complementar nº. 64 de 18 de maio de 1990 foi aprovada para regulamentar o art. 14, § 9º, CF/88, fixando no art. 1º, I, que são inelegíveis para quaisquer cargos, além dos a) inalistáveis e os analfabetos, b) os parlamentares que perderam seus mandatos por descumprirem as vedações do art. 54, CF/1988⁸ e as disposições similares nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas e por decoro parlamentar durante o período remanescente do mandato para qual foi eleito e por três anos subsequentes, c) os Chefes dos Poderes Executivos Estaduais, Municipais e Distritais, assim como Vice-Governador e Vice-Prefeito que perderem seus cargos por violação às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas durante o período remanescente do mandato para qual foram eleitos e por três anos subsequentes, d) os condenados em representação na Justiça Eleitoral transitada em julgado em processo de abuso do poder econômico ou político na eleição que concorreram ou foram diplomados e por três anos subsequentes, e) os condenados criminalmente com trânsito em julgado nos crimes contra economia popular, fé pública, administração pública, patrimônio público, mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais por três anos depois do cumprimento da pena, f) os declarados indignos pelo oficialato pelo prazo de quatro anos ,g) aqueles que tiveram suas contas rejeitadas relativas ao exercício de cargos e funções públicas por irregularidade insanável e por decisão

⁸ “Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a"; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a"; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo”.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

irrecorrível pelo prazo de cinco anos, h) detentores de cargos na administração pública que beneficiarem a si ou a terceiros e i) as pessoas físicas com cargo ou função de direção, administração ou representação de estabelecimento de crédito, financiamento e seguro em processo de liquidação judicial ou extrajudicial.

Por sua vez, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº. 4 de 1994, foram incluídas a probidade administrativa e a moralidade como causas de inelegibilidade no art. 14, § 9º, CF/88, além da proteção contra abuso de poder econômico e abuso do exercício de função, cargo ou emprego, que já se encontravam previstas no texto originário da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a 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.

Como não ocorreram substanciais modificações da Lei Complementar nº. 64/1990 depois da nova redação do dispositivo constitucional supra, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ADPF nº. 144, em 2008, para que todos os magistrados eleitorais observassem a necessidade de analisar a moralidade e a probidade administrativa dos candidatos a cargos político-eletivos, sendo ainda reconhecidas como revogadas pelo STF a) a exigência de trânsito em julgado no art. 1º, I, 'd', 'e' e 'h', e do art. 15, Lei Complementar Federal nº. 64/90⁹ e b) a

⁹ "d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes; 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; [...] h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo; [...]. Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido".

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

retirada da ressalva de quando “a questão houver sido ou estiver sido submetida à apreciação do Poder Judiciário” do art. 1º, I, ‘g’, Lei Complementar Federal nº. 64/90¹⁰. Em síntese, a ADPF nº. 144 buscava que juízes eleitores sopesassem as condutas dos candidatos sobre atos de violação da moralidade e da probidade administrativas mesmo que inexistisse coisa julgada sobre o caso para fins de registro ou não do candidatura.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente a ADPF nº. 144, decidindo que a) a CF/88 estabeleceu hipóteses específicas de inelegibilidade no art. 14, §§ 4º a 8º, b) o Congresso Nacional possui a faculdade de, por meio de Lei Complementar, definir outros casos de inelegibilidade, tendo o legislador aprovado a Lei Complementar nº. 64/90 e c) o art. 14, § 9º, CF/88 não permite ao legislador transgredir a presunção de inocência constitucional¹¹.

De outro lado, por meio do mecanismo democrático da iniciativa popular de lei, segundo o art. 14, III e art. 61, § 2º, CF/88¹², foi proposta a Lei Complementar nº. 135/2010, a qual foi designada como Lei da Ficha Limpa, alterando a Lei Complementar (LC) nº. 64/1990, incorporando os pedidos apresentados na ADPF nº. 144 e inserindo regulamentações mais rígidas sobre a inelegibilidade do art. 14, § 9º, CF/88¹³.

Nesse sentido, com exceção da alínea ‘a’ do art. 1º, I, LC nº. 64/1990, o período de inelegibilidade foi fixado como oito anos após o cumprimento da pena, depois da eleição que os candidatos concorreram e após o mandato para o qual o

¹⁰ “g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável 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;”.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº. 144 - DF**, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 06/08/2008, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010.

¹² “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]III - iniciativa popular. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

¹³ Para uma análise histórica da construção da Lei da Ficha Limpa, cf. SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da lei complementar 135/2010. In: CAGGIANO, Monica Herman (coord.). **Ficha limpa - impacto nos tribunais: tensões e confrontos**. São Paulo Revista dos Tribunais, 2014, p. 57-71.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

candidato foi eleito. Anteriormente, o prazo era de três anos como regra. A Lei da Ficha Limpa deixou de exigir exclusivamente o trânsito para incidir as inelegibilidades previstas no art. 1º, I, LC nº. 64/1990, bastando a existência de decisão judicial colegiada.

Também a LC nº. 135/2010 introduziu oito novas alíneas no art. 1º, I, LC nº. 135/2010 ('j' a 'q'), ampliando os casos de inelegibilidade: j) para os condenados por alguns ilícitos eleitores, k) aos Chefes do Poder Executivo Federal, Estaduais, Distrital e Municipais e os membros do Poder Legislativo de todos os entes federativos que renunciarem a partir do oferecimento de representação ou de petição que possa reconhecer a infringência da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas, l) aos condenados por perda dos direitos políticos em ato do doloso em ação de improbidade por decisão judicial colegiada, m) aos excluídos do exercício da profissão pelos órgãos de classe, n) aos condenados por simulação de terem desfeito vínculo conjugal para burlar situação de inelegibilidade, o) aos demitidos do serviço público administrativa ou judicialmente desde que a decisão não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, p) à pessoa física ou aos dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por decisão eleitoral ilegal por condenação em órgão judicial colegiado e q) aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público aposentados compulsoriamente por sanção, perdido cargo por sentença ou que pediram exoneração ou aposentadoria no transcurso de processo administrativo disciplinar. Ainda, a alínea 'e' do art. 1º, I, LC nº. 64/1990 teve a incorporação de novos crimes como causa de inelegibilidade.

Também, o art. 15 da LC nº. 64/1990 estabeleceu que, com a publicação da decisão de órgão judicial colegiado que declarar a inelegibilidade, será negado ou cancelado o registro, assim como declarado nulo o diploma.

Desse modo, impõe-se a análise da constitucionalidade da Lei da Ficha limpa, observando-se se as restrições ao direito fundamental político ao sufrágio passivo (elegibilidade e possibilidade de concorrer a cargo político-eletivo) encontram justificação e fundamento constitucionais a partir do princípio democrático, da máxima da proporcionalidade e do princípio da proibição de proteção deficiente.

2 SOBERANIA POPULAR, RESTRIÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEVER DE PROTEÇÃO DO LEGISLADOR ORDINÁRIO EM RELAÇÃO AOS PRINCÍPIOS E AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS NO ART. 14, § 9º, CF/88

A garantia e a proteção dos direitos da cidadania se afirmam no interior do chamado Estado de Direito. Este, por sua vez, é oriundo da superação do absolutismo com as vitórias constitucionalistas que defendem as seguintes bandeiras: a) a necessidade de uma lei fundamental, que estruture, racionalize e organize o poder; b) a noção de limitação jurídica e separação dos poderes instituídos e c) a defesa dos direitos e garantias fundamentais, chamados de garantias e direitos de liberdade¹⁴.

Consideradas essas diretrizes, o Estado de Direito se caracteriza pelo controle e previsibilidade da intervenção estatal por meio da limitação jurídica do poder¹⁵. Essa limitação demanda, em sentido geral, a atenção ao “Império do Direito”, isto é, ao primado do direito (Constituição e leis) sobre a ordem política, da qual deriva o princípio da legalidade e da juridicidade – em sede judicial e administrativa (controle dos atos do Executivo) - e a exigência de mecanismos de controle de constitucionalidade.

A par da separação dos poderes como mecanismo para se evitar concentração e soberania das funções institucionais, a “imunização política” dos direitos fundamentais, que exclui determinados direitos da deliberação majoritária, é elemento essencial que qualifica a democracia constitucional. Quando se fala em democracia constitucionalmente adequada, é preciso considerar – como bem

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 51.

¹⁵ Cf. COSTA, Pietro. ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. Trad. Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

destaca Néviton Guedes - a relação de implicação e tensão entre jurisdição e soberania popular inerente a esse modelo¹⁶.

Implicação porque a garantia dos direitos fundamentais é necessária para evitar a "ditadura das maiorias", de modo que esses direitos formam a estrutura essencial que sustenta a democracia constitucional. Tensão em virtude de a soberania popular se ver confrontada com limites passíveis de controle judicial, vinculando não apenas o administrador público, mas também o legislador. Essa relação implicação/tensão se evidencia na necessidade de conformação do art. 1º, parágrafo, c/c art. 14, *caput*, CF (soberania popular) e o bloco jurídico pétreo - art. 60, § 4º, o qual prevê a impossibilidade de abolir os direitos e garantias individuais como os direitos políticos e especialmente o sufrágio passivo¹⁷.

Nesse contexto, os direitos políticos devem ser compreendidos como direitos fundamentais não apenas em razão de sua localização na topografia constitucional, uma vez que a matéria está inclusa no Título II dedicado aos direitos e garantias fundamentais, porém especialmente devido ao seu conteúdo, já que são direitos estruturantes do Estado democrático de Direito. Esses direitos garantem a participação política e conformam a esfera pública¹⁸, assentando assim "a garantia de preservação de todos os demais direitos fundamentais"¹⁹. Ainda, os direitos

¹⁶ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 657-658.

¹⁷ Esses dispositivos constitucionais possuem a seguinte redação: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais".

¹⁸ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. **Comentários à constituição do Brasil**, p. 659.

¹⁹ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. **Comentários à constituição do Brasil**, p. 660.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

políticos são “destinados a assegurar uma livre e eficaz participação do cidadão nos processos de tomada de decisão política na esfera estatal”²⁰.

Na ordem constitucional brasileira e nas democracias constitucionais contemporâneas em geral, os direitos políticos possuem seu elemento central no direito ao sufrágio, o qual deve ser universal, livre, direto e periódico, com igualdade de chances entre partidos e candidatos, tratando-se de fiador da autonomia e da liberdade do pensamento, cujos titulares são os indivíduos de nacionalidade brasileira, com idade mínima de dezesseis anos na data da eleição e alistados na forma da lei – art. 14, § 1º CF/88 (direito de sufrágio ativo)²¹.

A fundamentalidade dos direitos políticos, todavia, não impede que haja limites legais e constitucionais ao seu pleno exercício. Há muito a construção teórica dos direitos fundamentais tem admitido espécies de restrições, destacando-se a clássica distinção entre a) restrições diretamente realizadas pela Constituição, b) restrições expressamente autorizadas pela Constituição e operadas por meio de leis e c) restrições feitas por meio de lei, mas não expressamente autorizadas pela Constituição ou, ainda, d) restrições sujeitas à reserva legal de ponderação, podendo ceder no caso concreto²².

De outro lado, é certo que as restrições também devem estar sujeitas a limites, sob pena de esvaziamento do conteúdo dos direitos fundamentais estruturantes da ordem constitucional. Por esse motivo, bem aponta Konrad HESSE que “só se admitem restrições quando se revestem do interesse do bem comum, isto é, quando se podem justificar com considerações objetivas e razões do bem comum

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 707.

²¹ “§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos”.

²² Sobre o tema: NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 292 e ss.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

e se compadecem também do *princípio da proporcionalidade* (em sentido amplo)²³.

Na ADPF nº. 144, o Supremo Tribunal Federal brasileiro compreendeu que o art. 14, § 9º, CF, não estabeleceu diretamente a restrição ao direito fundamental ao sufrágio passivo, impossibilitando a auto-aplicabilidade pelos juízes e Tribunais eleitorais de inelegibilidades em razão da afronta às moralidades pública e administrativa e à probidade administrativa, privilegiando na sua hermenêutica constitucional na época a dição constitucional de que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”, ou seja, há necessidade de lei complementar para fixação de inelegibilidades que possuem como finalidade garantir “a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições” contra o poder econômico e o abuso do exercício político.

Os autores entendem que o Supremo Tribunal Federal andou bem em exigir Lei Complementar para modificação dos casos de inelegibilidade, pois, apesar dos temas tratados no art. 14, § 9º, CF/88 serem centrais ao Estado Democrático de Direito, o texto originário da Constituição Federal brasileira já previa a necessidade de mediação de Lei Complementar. Dessa forma, o Projeto de Lei Complementar de iniciativa popular foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro e sancionado pelo Presidente da República. Isto é, mais de um milhão e quinhentos mil cidadãos brasileiros assinaram Projeto de Lei, o qual foi aprovado unanimemente pelos representantes do povo no Parlamento e sancionado pelo Chefe de Estado e de Governo também escolhido popularmente²⁴. Dessa maneira, trata-se de lei com substancial legitimidade democrática.

De outro banda, não parece correta a afirmação feita pelo Ministro Relator Celso de Mello no acórdão da ADPF nº. 144 de que se trata de faculdade do legislador

²³ HESSE, Konrad. Significado dos direitos fundamentais. In: HESSE, Konrad. **Temas fundamentais de direito constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 65.

²⁴ Em verdade, a Lei da Ficha Limpa foi aprovada em 05/05/2010 pelos 388 dos 389 Deputados Federais presentes com apenas um voto contrário, mas este Deputado alegou que era favorável ao Projeto, porém se equivocou no momento da votação. Cf. cf. SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da lei complementar 135/2010. In: CAGGIANO, Monica Herman (coord.). **Ficha limpa - impacto nos tribunais: tensões e confrontos**, p. 60.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

elaborar a lei complementar prevista no art. 14, § 9º, CF/88. Há um dever de proteção e concretização dos princípios constitucionais da probidade administrativa, da moralidade pública e da democracia contra o abuso do poder econômico e do exercício de cargo, função e emprego públicos. O Congresso Nacional deve elaborar legislação infraconstitucional apta a tutelar adequadamente esses comandos constitucionais.

Em verdade, direitos fundamentais à boa administração e ao bom governo²⁵, os quais pressupõem que os agentes políticos eleitos atuem com probidade administrativa e possuam moralidade para o exercício do mandato. Também, o direito fundamental à igualdade pressupõe a existência de eleições livres e competitivas com paridade de condições, sendo vedados o emprego do poder econômico e o abuso dos cargos e funções públicas. Assim o art. 14, §9º, CF/88 prevê mais do que uma restrição expressamente prevista na Constituição Federal, a qual deve ser instrumentalizada mediante lei, existindo sim um dever ao legislador de disciplinar de forma constitucionalmente adequada esses casos de inegibilidade.

Corretamente, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que: “o regime jurídico-constitucional dos direitos políticos inclui, além da condição de limites materiais à reforma constitucional, a proteção reforçada de tais direitos em *relação* às intervenções restritivas do legislador”²⁶. Nesse contexto, importante é o papel exercido pela jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal.

3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: PAPEL E ANÁLISE SOBRE A LEI COMPLEMENTAR Nº. 135/2010

²⁵ Sobre esse direito fundamental ao bom governo, cf. JUCA, Francisco Pedro. Direito fundamental a um bom governo. **Revista pensamento jurídico**, São Paulo, Vol. 11, Nº 2, jul./dez., p. 112-134, 2017. Acerca do direito fundamental à boa administração, cf. FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração **Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC**, v. 35.1, jan./jun., p. 195-217, 2015.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 711.

3.1 FIXAÇÃO DO ÂMBITO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM CONTEXTO DE ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA DO LEGISLADOR ORDINÁRIO PARA CUMPRIR FINALIDADES CONSTITUCIONAIS

Neste ponto, impõe a discussão sobre o âmbito de proteção do direito fundamental ao sufrágio passivo, ou seja, quais situações encontram-se protegidas por esse específico direito político. Seguindo as lições de J.J. Gomes Canotilho:

O facto de um determinado comportamento, situação ou coisa serem descritos como fazendo parte do âmbito ou sector da realidade social considerada como referente de um direito fundamental aponta, numa primeira aproximação de coisas, (*prima facie*) para a sua "integração" no âmbito de protecção. Daí não se segue necessariamente que esse "comportamento", "situação" ou "coisa" sejam recortados, em termos jurídico-constitucionais, como um conteúdo de um direito juridicamente garantido.²⁷.

O texto originário da Constituição Federal brasileira de 1988 e especialmente a modificação promovida pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 4 não recortaram da realidade social e não albergaram no âmbito de proteção do direito fundamental ao sufrágio passivo a participação no pleito eleitoral e o exercício do mandato político de cidadãos a) que violaram dolosamente a probidade administrativa e b) que não detêm moralidade para o exercício do mandato, assim como não é elegível aquele c) que afronta a regularidade das eleições por meio do poder econômico e do abuso de cargo e função pública. De outro lado, a específica configuração do âmbito de proteção do direito fundamental ao sufrágio passivo especialmente em virtude do art. 14, § 9º, CF/88 é parcialmente delimitada pela Lei Complementar.

Dessa forma, a jurisdição constitucional deve atentar para duas questões básicas no exercício do controle constitucionalidade no caso específico da Lei da Ficha Limpa: a) conceder a máxima deferência possível ao legislador democrático em razão da construção participativa e da aprovação unânime no Congresso Nacional

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, p. 449-450.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

e b) analisar se as regras legais da LC nº. 135/2010, no caso da colisão com a presunção de inocência e com o direito fundamental ao sufrágio passivo, passam nos testes da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

O Estado Constitucional pressupõe a existência de controle judicial de constitucionalidade, mas esse controle deve ser realizado com intensidades diferentes em razão das conjunturas fáticas e jurídicas da legislação em apreço. Em contexto de normas construídas democraticamente, cabe o alerta de Cass Sunstein quando lembra que o ativismo abre as portas também para a forte atuação de forças conservadoras, as quais podem desnaturar o sentido das mudanças democráticas, bastando, para tanto, uma alteração majoritária na composição da Corte Suprema²⁸.

Ainda, como propõem Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, recomenda-se à Suprema Corte que adote critérios de autocontenção judicial, evitando ativismos²⁹, quando as normas legais foram construídas democraticamente e concretizando uma possível interpretação e concretização das normas constitucionais.

Apesar de parte do senso comum jurídico vislumbrar na Constituição e no controle judicial de constitucionalidade uma amálgama de permissividade, uma abordagem analítica e dogmaticamente adequada demonstra que a Carta política fundamental que contempla direitos e deveres, permissões e proibições, promovendo forte guarda do procedimento democrático.

Em verdade, o papel de guardião do procedimento democrático é uma das tarefas mais relevantes do Poder Judiciário. Sem um procedimento democrático idôneo e sem máculas, toda a democracia se torna viciada.

Nessa perspectiva, mesmo considerando as diretrizes do constitucionalismo garantista, na linha proposta por Luigi Ferrajoli – defensor de forte vinculação

²⁸ SUNSTEIN, Cass. **Radical in Robes: Why extreme right-wing courts are wrong for America.** New York: Basic Books, 2005.

²⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: A questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (org.). **Constitucionalismo e democracia.** Salvador: JusPodivm, 2013, p. 265-328.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

material entre a lei e os direitos fundamentais (em dimensão individual e social) – admite-se plenamente a doutrina das restrições, especialmente quando elas são emanadas dos dispositivos constitucionais e efetivadas por práticas democráticas comprometidas com o Estado Democrático de Direito³⁰.

3.2 MÁXIMA DA PROPORCIONALIDADE APLICADA À LEI COMPLEMENTAR Nº. 135/2010

De outro lado, o constitucionalismo comprometido com a democracia (constitucionalismo democrático) não é sinônimo de majoritarismo, quando as regras e princípios aprovados e apoiados pela maioria podem desconsiderar proposições básicas do constitucionalismo como a separação dos poderes, o controle do poder estatal e a adequada concretização e previsão dos direitos fundamentais. O compromisso democrático da jurisdição constitucional não obsta o julgamento da constitucionalidade das regras a partir da máxima da proporcionalidade, e sim determina uma análise parcimoniosa e deferente na maior medida do possível constitucionalmente com normas legais que democraticamente concretizam a Constituição Federal.

A máxima da proporcionalidade é composta pelas máximas parciais da adequação, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito³¹. A máxima parcial da adequação consiste na análise se o meio utilizado é adequado ao fim proposto e a máxima parcial da necessidade pressupõe a adoção do meio menos gravoso aos demais princípios e direitos fundamentais em colisão.

Em relação às inelegibilidades previstas originalmente na LC nº. 64/1990 e que se encontram no art. 1º, I, 'b' a 'i', tratam-se de inelegibilidades adequadas aos fins constitucionalmente fixados no art. 14, § 9º, CF/88. A proteção da "moralidade para exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato" justifica a inelegibilidade dos parlamentares que perderam seus mandatos por violação das

³⁰ Sobre o tema: FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali**. Un dibattito teorico – a cura de Ermanno Vitale. 3 ed. Roma-Bari: Laterza, 1998.

³¹ Cf. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 116-121.

Constituições ou Lei Orgânica e por afronta ao decoro parlamentar (alínea 'b'), dos detentores de mandatos no Poder Executivo que perderam seus mandatos por violação das Constituições ou Lei Orgânica (alínea 'c'), dos condenados criminalmente nos crimes contra economia popular, fé pública, administração pública, patrimônio público, mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais por três anos depois do cumprimento da pena (alínea 'e'), dos declarados indignos pelo oficialato (alínea 'f') e das pessoas com cargo ou função de direção, administração ou representação de estabelecimento de crédito, financiamento e seguro em processo de liquidação judicial ou extrajudicial (alínea 'i'). Especialmente a normalidade e a regularidade das eleições que devem ser garantidas contra o abuso na utilização dos cargos, funções e empregos públicos fundamentam a inelegibilidade daqueles que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos e funções públicas reprovadas por irregularidade insanável (alínea 'g'). A inelegibilidade dos condenados em representação na Justiça Eleitoral em processo de abuso do poder econômico ou político (alínea 'd') claramente é meio adequado para preservar o art. 14, § 9º, CF/88. Por fim, a inelegibilidade dos detentores de cargos da administração pública que beneficiaram a si ou terceiro possui fundamento nos abusos do poder econômico e de cargo, função e emprego público (alínea 'h').

O Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº. 22.087, Rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, julgado em. 28/03/96 e publicado no DJ 10/05/1996, por exemplo, entendeu que não existia dupla sanção na multa aplicada a administrador público que teve as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas da União e a declaração de inelegibilidade em virtude do art. 1º, I, 'g', LC nº. 64/90, pois a inelegibilidade não é pena, e sim condição para elegibilidade³². Esse é precedente relevante para defender a imediata aplicação das inelegibilidades fixadas pela legislação complementar.

As condutas previstas pela LC nº. 135/2010 também passam no teste da adequação, pois cumprem a finalidade de garantir que a moralidade do candidato a partir da sua vida pregressa nos casos: de condenados por alguns ilícitos

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 22.087**. Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 28/03/1996, Data de Publicação: DJ 10-05-1996.

eleitores (alínea 'j' do art. 1º, I, LC nº. 64/90), dos detentores de mandatos-eletivos que renunciarem a partir do oferecimento de representação ou de petição que possa reconhecer a infringência da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas (alínea 'k' do art. 1º, I, LC nº. 64/90), dos excluídos do exercício da profissão pelo conselho de classe (alínea 'm' do art. 1º, I, LC nº. 64/90), dos condenados por simulação de terem desfeito vínculo conjugal para burlar situação de inelegibilidade (alínea 'n' do art. 1º, I, LC nº. 64/90), dos demitidos do serviço público administrativa ou judicialmente desde que a decisão não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário (alínea 'o' do art. 1º, I, LC nº. 64/90) e dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público aposentados compulsoriamente por sanção, perdido cargo por sentença ou que pediram exoneração ou aposentadoria no transcurso de processo administrativo disciplinar (alínea 'q' do art. 1º, I, LC nº. 64/90).

A inelegibilidade em razão da suspensão dos direitos políticos em ato doloso em ação de improbidade (alínea 'l' do art. 1º, I, LC nº. 64/90), além de o caso de inelegibilidade da pessoa física ou dos dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doação eleitoral ilegal concretizar a finalidade de vedar o abuso do poder econômico na eleição (alínea 'p' do art. 1º, I, LC nº. 64/90).

A máxima da necessidade é importante a) para analisar a ampliação do período de inelegibilidade para oito anos para todas as alíneas do art. 1º, I com exceção da alínea 'a' e b) para a permissão de que decisão judicial colegiada nos casos de condenação judicial seja suficiente para configurar a inelegibilidade. Robert Alexy, no posfácio escrito em 2002 ao seu clássico Teoria dos Direitos Fundamentais, reflete sobre certa discricionariedade do legislador ordinário para escolher meios para efetivar deveres constitucionais:

A segunda espécie de discricionariedade – a discricionariedade para escolher meios – entra em cena quando normas de direitos fundamentais não apenas proíbem intervenções, como também exigem ações positivas, como, por exemplo, a concessão de uma proteção. [...] A discricionariedade para escolher meios praticamente não suscita problemas se os diferentes meios forem aproximadamente adequados para realizar ou fomentar a finalidade e se não tiverem nenhum ou praticamente nenhum

efeito negativo para outras finalidades ou princípios. Mas isso é diferente nos casos em que os diversos meios fomentarem a finalidade em graus distintos, ou se for incerto em que grau eles o fazem, ou se tiverem efeitos negativos em diferentes graus nas outras finalidades ou em outros princípios [...]. Nesses casos, a decisão depende de sopesamentos [...]³³.

Em verdade, é necessária uma análise equilibrada entre a máxima parcial da necessidade e o princípio da proibição de proteção insuficiente – *Untermassverbot* – ou ainda proibição de infraproteção³⁴. Inegavelmente, a regra geral de inelegibilidade por três anos era mais benéfica aos cidadãos que buscavam a participação no pleito eleitoral com candidatos, mas violava o dever de proibição de proteção insuficiente. Por exemplo, o Deputado Federal que perdeu o mandato por quebra de decoro parlamentar, nos termos do art. 1º, I, 'b' da redação original da LC nº. 64/90, não disputaria as eleições federais e estaduais ao final do mandato que foi cassado e não participaria da eleição municipal dois anos após o término do mandato para qual foi eleito, mas depois de três anos do término mandato para qual foi eleito estava apto a disputar as eleições federais e estaduais.

Em síntese, entendeu o legislador democrático que a regra anterior protegia de forma insuficiente a probidade, a moralidade e a regularidade das eleições contra abusos do poder econômico e dos cargos, funções e empregos públicos, porque o lapso temporal da inelegibilidade como regra era de três anos, compreendo que uma tutela mais robusta do direito fundamental à boa administração pública e aos princípios constitucionais da moralidade e da probidade requer a ampliação do prazo de inelegibilidade para oito anos. Apesar de ser uma norma mais dura para os cidadãos que buscam o exercício do sufrágio passivo, não se trata de norma que viole o núcleo essencial do direito fundamental ao sufrágio passivo e tutela mais adequadamente os direitos fundamentais à boa administração pública e ao bom governo.

³³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 586-587.

³⁴ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 413-418.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

A jurisdição constitucional deve-se equilibrar entre dois extremos. Se interpretar restritivamente os limites impostos pela Lei de Ficha Limpa e seus requisitos, força em demasia o aspecto contramajoritário e esvazia a normatividade constitucional específica dos direitos políticos e do sistema de regramento eleitoral concretizado pelos representantes populares com forte respaldo dos cidadãos. De outro lado, se o controle judicial de constitucionalidade albergar interpretação extensiva de tais limites aos direitos políticos fundamentais, gerará arbítrio judicial e excessivo voluntarismo e paternalismo judicial em detrimento dos direitos subjetivos dos cidadãos. Assim, em se tratando de procedimento democrático e de regras claras e objetivas – emanadas democraticamente da sociedade civil organizada e chancelada pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo – cumpre ao Poder Judiciário evitar ativismos.

O legislador democrático com forte suporte popular também entendeu não ser necessário aguardar o trânsito em julgado das decisões judiciais que produzem as inelegibilidades fixadas nas alíneas 'd', 'e', 'h', 'j', 'l', 'n' e 'p'. O Supremo Tribunal Federal analisando a Lei da Ficha Limpa na ADI 4578³⁵ em conjunto com as ADC 29/DF e ADC 30/DF e, em especial, no voto vencedor do Min. Luiz Fux, compreendeu que as inelegibilidades previstas estão relacionadas às necessidades específicas de proteção do procedimento democrático e interesse público, não se vinculando diretamente ao aspecto individual, e que são constituídas por requisitos objetivos que devem contribuir para consideração da vida pregressa do candidato.

Nesse contexto, o julgamento da ADI 4578 e ADCs conjuntas promoveu importante ruptura paradigmática em relação à ADPF 144 – Rel Min. Celso de Melo ao prescrever a possibilidade de aplicação dos novos requisitos a partir de julgamento colegiado e não apenas com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Nesse sentido, o Min. Luiz Fux em seu voto condutor propôs, "de fato, um overruling dos precedentes relativos à matéria da presunção de inocência

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4578**, Relator: Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 16/02/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 28-06-2012.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

vis-à-vis inelegibilidades”, reconhecendo-se “a legitimidade da previsão legal de hipóteses de inelegibilidades decorrentes de condenações não definitivas”.

Esse *overruling* é plenamente justificável a partir de três constatações básicas, que revelam a conformidade da dispensa do trânsito em julgado sem violar o princípio da presunção de inocência. Primeiro: a preservação da incolumidade dos princípios fundamentais do Estado de Direito, especialmente do *due process of law* (art. 5º, LIV) em seu sentido mais amplo e garantista³⁶. De maneira alguma a legislação aprovada no Parlamento, sancionada no Executivo e confirmada no STF padece de vícios que a aproximem de modelos de inspiração autoritária.

Com efeito, a todo o tempo permanece garantido o contraditório e a ampla defesa aliado às inúmeras possibilidades de suspensão dos efeitos da decisão, não apenas por meios recursais, mas também por Medidas Cautelares e até mesmo a própria LC 135/2010 acresceu o art. 26-C à LC 64/90, atribuindo a possibilidade de o órgão colegiado, sempre que houver plausibilidade recursal, suspender a inelegibilidade na apreciação dos recursos contra as decisões colegiadas que aplicam as alíneas 'd', 'e', 'h', 'l', 'j' e 'n' do inc. I, art. 1 da LC nº. 64/90.

Segundo: o *overruling* operado não foi aleatório, discricionário ou voluntarista, pois se atenderam os anseios sociais e o atual estado da arte do significado e sentido da Constituição da República no constitucionalismo brasileiro. Por essa razão, há que se concordar com o voto condutor na ADI nº. 4578, quando propõe que o momento histórico de julgamento da ADPF 144 não se confunde com o atual estágio da democracia brasileira. Se a democracia é, acima de tudo, processo, mostra-se perfeitamente compreensível que nos primeiros instantes pós-regime autoritário fosse necessário afirmar a presunção de inocência contra arbitrariedades que pudessem tornar inelegíveis candidatos sérios e, assim, viciar as eleições. No entanto, o robustecimento das instituições civis e do papel de cada

³⁶ Sobre o devido processo legal, cf. BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 198-218 e CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Artigo 5º, incisos LIV a LVII. In: AGRA, Walber Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 215-218.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

um dos Poderes não mais permite a prevalência do medo. Ao contrário, é época de fomentar o avanço e amadurecimento dos processos eleitorais.

Por fim, cumpre anotar que não é papel do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer outro órgão do Poder Judiciário efetuar escolhas políticas. Essa tarefa deve ser primordialmente realizada pelas instâncias democráticas, diretas e indiretas³⁷. Se a sociedade e o legislador complementar fizeram a opção legislativa, não cabe ao Poder Judiciário afirmar que essa é uma má escolha e que deve ser diferente, a não ser que haja excessos ou violação ao conteúdo essencial dos direitos fundamentais, o que, como já demonstrado, não ocorreu nas alterações promovidas pela LC nº. 135/2010, em especial às alíneas 'd', 'h' e 'j'.

A terceira máxima parcial da proporcionalidade em sentido estrito trata da regra de ponderação entre direitos fundamentais e princípios constitucionais em colisão. Nesse quesito, duas breves considerações. O próprio texto constitucional estabelece que a legislação complementar regulamentará casos de inelegibilidade por atos de improbidade, por violação à moralidade e por abuso dos poderes econômico e do exercício de cargo, função e empregos públicos. Em outras palavras, o próprio Poder Constituinte realizou sopesamento em relação aos princípios e aos direitos fundamentais em colisão, fixando a necessidade de as inelegibilidades previstas no art. 14, § 9º, CF/88.

De outra banda, corretamente aponta Ingo Wolfgang Sarlet³⁸ que a Convenção Americana de Direitos Humanos deve ser levada em consideração e devidamente analisada pela jurisdição constitucional. O Pacto de São José de Costa Rica prescreve no artigo 23.1.b e 23.2 o direito a ser eleito dos cidadãos, podendo "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". A Convenção Americana de Direitos Humanos é mais generosa na proteção das inelegibilidades em interpretação literal do artigo 23, mas concede

³⁷ GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 104-110.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**, p. 717.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

menor garantia aos direitos fundamentais à boa administração, ao bom governo, aos princípios da probidade e da moralidade, caso não seja realizada uma interpretação sistemática. Pensamos que uma análise sistemática da Constituição Federal brasileira com a Convenção Americana de Direitos Humanos informada pelo princípio democrático justifica a validade jurídica da Lei Complementar nº. 135/2010. Ainda, no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, há o entendimento de que as Convenções de Direitos Humanos possuem caráter supralegal, logo se encontrando a CF/88 em grau hierárquico superior³⁹, nos termos do Recurso Extraordinário nº. 466.343/SP, Rel Min. Cezar Peluso⁴⁰.

3.3 EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 135/2010 E PROJETO DE LEI DO SENADO Nº. 396 DE 2017

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº. 396/2017, de iniciativa Parlamentar, para inclusão do artigo 26-D na LC nº. 64/2010 com a seguinte redação:

Art. 26-D. As alterações das hipóteses de inelegibilidade e dos respectivos prazos de cessação previstos nesta Lei, inclusive as efetuadas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, não implicam aumento do prazo de inelegibilidade do eleitor sancionado, nos casos em que a decisão da Justiça Eleitoral tenha fixado o prazo de inelegibilidade conforme anteriormente vigente.

A justificativa do referido Projeto de Lei assevera que: a) a ampliação dos prazos de inelegibilidade não convive com a estrutura do Estado de Direito, b) “o que se busca aqui, além dos postulados da segurança jurídica, da coisa julgada, da não surpresa, dentre outros” e c) o STF “tem manifestado o entendimento quanto à

³⁹ Os autores deste artigo não defendem uma leitura simplista do tema da incorporação dos Tratados de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro e da sua hierarquia, mas não se pode desconsiderar o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Para uma leitura refinada sobre a questão, cf. MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional, **SUR 18**, 2013.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 466343 SP**, Relator: Min. Cezar Peluso, Plenário, Data de Julgamento: 03/12/2008, Data de Publicação: DJe-DIVULG 04-06-2009.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

possibilidade de alteração de suas decisões por intermédio de iniciativa legislativa, cujo ativismo se prospecta no mundo jurídico pelo fenômeno conhecido por "reação ou superação legislativa"⁴¹.

Esse Projeto de Lei procura modificar a compreensão da jurisdição constitucional na ADI 4578 em conjunto com as ADC 29/DF e ADC 30/DF, as quais também enfrentaram a questão da alegada retroatividade da lei. O Ministro Gilmar Mendes, por exemplo, analisou os efeitos da renúncia a cargo de mandato eletivo, que em sua análise não poderiam alcançar os casos de renúncia ocorridos antes de sua entrada em vigor, sob pena de ser tornar uma norma *ad hoc*.

De outro lado, o Ministro Dias Toffoli bem destacou que a aplicação dos pressupostos de inelegibilidade se dá para os processos eleitorais vindouros, ou seja, seus efeitos são produzidos no futuro, ainda que os requisitos estivessem no passado. Neste particular, considerando que não há que se falar em direito adquirido ao regime jurídico, não seria admissível que a legislação anterior e revogada pudesse produzir efeitos pro-futuro, verdadeira ultra-atividade que traria graves problemas práticos: a possibilidade de um duplo regime de inelegibilidade nas mesmas eleições, com critérios diferenciados e anti-isonômicos para os mesmos fatos.

Em posição semelhante, apenas admitindo que se tratava de um caso de retrospectividade, o Min. Luiz Fux também postulou que a inelegibilidade não é pena e não existe direito adquirido nos casos em que a LC nº. 135/2010 modificou os requisitos do regime jurídico anterior. Para ele, não se pode defender um direito subjetivo, direito político passivo ("direito de ser eleito"), como um direito adquirido na vigência de lei anterior, quando este deixa de atender o requisito da razoabilidade, expressando alto nível de reprovação social e de violação da moralidade pública, como ocorre nos casos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2017 (complementar). Autoria do Senador Dalirio Beber.

J.J. Gomes Canotilho descreve a retrospectividade ou retroactividade inautêntica:

quando uma norma jurídica incide sobre situações ou relações já existentes [...].

Os casos de retroactividade autêntica em que uma norma pretende ter efeitos sobre o passado (eficácia *ex tunc*) devem distinguir-se dos casos em que uma lei, pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*) acaba por tocar em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidas no passado mais ainda existentes. [...].

Nestes hipóteses pode ou não ser invocado, para a obtenção de uma norma de decisão, o princípio da confiança?

A resposta, em geral, aponta para uma menor intensidade normativa do princípio nas hipóteses de retroactividade inautêntica (também chamada de restrospectividade) do que nos casos de verdadeira retroactividade⁴².

No caso das inelegibilidades da Lei da Ficha Limpa, não ocorreu retroatividade propriamente dita, e sim aplicação dos casos das inelegibilidades previstas para as eleições posteriores. Ainda, nos termos do § 10, art. 11 da Lei 9.504/97, a inelegibilidade deve ser verificada no ato do registro. Dessa forma, entendem os autores deste trabalho científico que não há razão que justifique de forma mais robusta a aprovação do PLS nº. 696/2017. Como se verifica no ato de registro o enquadramento do candidato aos requisitos de elegibilidade em conjunto com a não incidência nas causas de inelegibilidade, resta claro que a relação jurídica instaurada é de índole objetiva, em que não há que se falar em direito adquirido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Ficha foi norma democraticamente construída, regulamentando os casos de inelegibilidade em virtude das violações dos princípios da probidade e da moralidade e em razão dos abusos do poder econômico e dos cargos, funções e empregos públicos. Trata-se de tema discutido em inúmeros momentos na

⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, p. 262.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Assembleia Constituinte de 1987-1988, tendo o art. 14, § 9º, CF/88 obtido redação mais comprometida com os direitos fundamentais à boa administração e ao bom governo pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 4 de 1994.

A existência de forte apoio popular na elaboração da Lei Complementar nº. 135/2010 com a aprovação unânime no Congresso Nacional aponta a necessidade de maior deferência da jurisdição constitucional. De outro lado, uma análise das alterações do art. 1º, I, Lei Complementar nº. 64/1990 pela Lei da Ficha Limpa, a partir da máxima da proporcionalidade conjugada com o princípio da vedação da proteção insuficiente, milita em favor da constitucionalidade das inelegibilidades.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2017 (complementar)**. Autoria do Senador Dalirio Beber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 22.087**. Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 28/03/1996, Data de Publicação: DJ 10-05-1996.

_____. **Recurso Extraordinário nº. 466343 SP**, Relator: Min. Cezar Peluso, Plenário, Data de Julgamento: 03/12/2008, Data de Publicação: DJe-DIVULG 04-06-2009.

_____. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº. 144 - DF**, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 06/08/2008, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 25-02-2010.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4578**, Relator: Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 16/02/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 28-06-2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Artigo 5º, incisos LIV a LVII. In: AGRA, Walber Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 215-218.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

COSTA, Pietro. ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. Trad. Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali**. Un dibattito teorico – a cura de Ermanno Vitale. 3 ed. Roma-Bari: Laterza, 1998.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração **Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC**, v. 35.1, jan./jun., p. 195-217, 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais de direito constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUCA, Francisco Pedro. Direito fundamental a um bom governo. **Revista pensamento jurídico**, São Paulo, Vol. 11, Nº 2, jul./dez., p. 112-134, 2017.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.

GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 676-688.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional, **SUR 18**, 2013.

MELLO, Marco Aurélio. Comentários ao artigo 14. In: AGRA, Walber Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 496-498.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel . **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da lei complementar 135/2010. In: CAGGIANO, Monica Herman (coord.). **Ficha limpa - impacto nos tribunais**: tensões e confrontos. São Paulo Revista dos Tribunais, 2014, p. 57-71.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: A questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (org.). **Constitucionalismo e democracia**. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 265-328.

SUNSTEIN, Cass. **Radical in Robes: Why extreme right-wing courts are wrong for America**. New York: Basic Books, 2005.

Recebido em: 01/10/2018

Aprovado em: 17/11/2018