

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

GOETHE STANLEY JOSÉ LIMA COSTA JÚNIOR

LEI DA FICHA LIMPA: uma análise da inelegibilidade decorrente de atos de improbidade
administrativa

São Luís

2017

GOETHE STANLEY JOSÉ LIMA COSTA JÚNIOR

LEI DA FICHA LIMPA: uma análise da inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe Costa Camarão

São Luís

2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Costa Júnior, Goethe Stanley José Lima.

LEI DA FICHA LIMPA: uma análise da inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa / Goethe Stanley José Lima Costa Júnior. - 2017.

81 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Efetividade. 2. Improbidade Administrativa. 3. Inelegibilidade. 4. Moralidade.
I. Camarão, Felipe Costa. II. Título.

GOETHE STANLEY JOSÉ LIMA COSTA JÚNIOR

LEI DA FICHA LIMPA: uma análise da inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Felipe Costa Camarão (Orientador)

Examinador 1

Examinador 2

A Deus e a minha família, razão da minha vida,
motivação diária em minhas batalhas e a quem
dedico todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Ao Meu Deus e Senhor Jesus Cristo, por ser a luz que ilumina meu caminho, que me guia e por ter me concedido a graça de chegar até aqui permitindo que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não apenas nestes anos como universitário, mas em todos momentos de lutas, conquistas e decepções.

Aos meus amados pais, Goethe Stanley José Lima Costa e Wanda Lúcia Fernandes de Sousa Costa, por toda dedicação e amor à minha vida e a de meus irmãos, por toda árdua dificuldade e abstenções em prol de minha educação e pelo empenho de cada um em fazer-me acreditar sempre que sou capaz de realizar os meus sonhos, acreditando em meu potencial e sendo os alicerces da minha vida.

Aos meus dois irmãos Guilherme Stanley Sousa Costa e Gustavo Stanley Sousa Costa por serem meus parceiros, dando auxílio psicológico, espiritual e moral, sempre confiantes na minha capacidade de superar os obstáculos. A minha irmã Paulina Sousa Costa, especificamente, por ter me acompanhado durante todo o processo de elaboração deste trabalho, sempre me conferindo força para persistir nos momentos mais difíceis.

Aos meus lindos e amados afilhados João Pedro e Amanda, por acreditarem no “Dindo”, e trazerem momentos de real alegria durante as fases mais difíceis deste trabalho, por meio de gestos e palavras que só a pureza de um coração de criança pode exprimir.

Ao meu grande amigo Diego Monteiro e as minhas amigas queridas que fiz na Universidade, agradeço por toda confiança e momentos de alegria em especial Andressa Schmitt, Brenda Wash, Laissa Martins, Maryanne Brito e Suyanne Gusmão.

À Universidade Federal do Maranhão e a todos do corpo docente do curso de direito que me repassaram o amor pela área e ensinaram-me que ele é essencialmente uma luta constante, além de todos os conhecimentos transmitidos.

E, enfim, ao meu orientador Felipe Costa Camarão por toda a disponibilidade, compreensão e orientação repassadas para a produção desse trabalho de conclusão de curso.

RESUMO

O número de atos de improbidade administrativa ocorridos nas últimas décadas tem tomado proporções alarmantes. Os agentes públicos estão onerando e destruindo o patrimônio público, sendo, muitos destes, agentes detentores de mandato político que deveriam defender o interesse do povo, o que revela ser uma mazela social que assola a sociedade brasileira. Malgrado haver previsões legislativas de medidas que deveriam punir e coibir o cometimento de novos crimes pelos agentes públicos, a prática se mostra bem aquém dos escopos que se almejava alcançar. A Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida por Lei da Ficha Limpa, emergiu em meio a esse cenário, para alterar algumas questões da Lei Complementar nº 64, de 1990, que dispõe acerca das condições, motivos e situações em que uma pessoa não poderia se eleger para um cargo público. Na observância dessa problemática, este trabalho empreende uma análise envolta da inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, mais especificamente àquelas previstas nas alíneas “g” e “l”, do inciso I, do art. 1º da Lei de Inelegibilidades. Nessa linha, o presente estudo aborda os aspectos gerais da inelegibilidade e da improbidade administrativa, no tocante a seus conceitos, histórico e modalidades. Após, constrói um raciocínio acerca da conjunção destas temáticas na Lei Complementar nº 64/90, destrinchando seus requisitos para incidência da inelegibilidade. Além disso, finaliza a análise do tema, discutindo acerca das principais controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca da temática em apreço. Prima esse estudo pela verificação da aplicação e efetividade das alterações realizadas pela Lei da Ficha Limpa no tocante a inelegibilidade decorrente de atos de improbidade administrativa, a fim de despertar o senso crítico sobre a realidade brasileira quanto ao tratamento de bens públicos.

Palavras-chave: Moralidade. Inelegibilidade. Improbidade Administrativa. Efetividade.

ABSTRACT

The number of acts of administrative improbity in recent decades has taken on alarming proportions. Public agents are increasingly burdening and destroying the public patrimony, many of whom are agents with a political mandate that should be defend the interest of the people, which proves to be a social problem that plagues Brazilian society. While there are legislative provisions for measures that should punish and curb the commission of new crimes by public agents, the practice is well below the scope it was intended to achieve. The Complementary Law 135, of 2010, known as the “Ficha Limpa” Law, emerged in the midst of this scenario, to amend some of the issues of Complementary Law 64, of 1990, which provides for conditions, motives and situations in which a person could not be elected to public office. In the observance of this problematic, this work undertakes an analysis involving the ineligibility resulting from acts of administrative improbity, more specifically those provided for in points "g" and "l", of item I, of art.1 of the Ineligibilities Law. In this line, the present study addresses the general aspects of ineligibility and administrative improbity, regarding its concepts, history and modalities. After, it builds a rationale about the conjunction of these issues in Complementary Law 64/90, disrupting its requirements for incidence of ineligibility. Moreover, it concludes the analysis of the subject, discussing about the main doctrinal controversies and jurisprudential on the subject in question. This study is based on the verification of the application and effectiveness of the changes made by the “Ficha Limpa” Law regarding ineligibilities resulting from acts of administrative improbity, in order to arouse a critical sense about the Brazilian reality regarding the treatment of public assets.

Keywords: Morality. Ineligibility. Administrative Improbity. Effectiveness.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	ASPECTOS GERAIS:	11
2.1	Improbidade administrativa	11
2.2	Inelegibilidade	23
3	AS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE RELACIONADAS A ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM A LEI DA FICHA LIMPA:	40
3.1	A improbidade administrativa no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90	40
3.2	A improbidade administrativa no art. 1º, I, “l”, da LC 64/90	49
4	AS PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS ACERCA DA APLICAÇÃO DAS ALÍNEAS “G” E “L”, DO INCISO I, DO ART. 1º da LC 64/90 E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O CUMPRIMENTO DO REAL FIM PARA QUAL A LEI FOI CRIADA	57
4.1	A competência para o julgamento das contas a fim de configurar a inelegibilidade do Art. 1º, I, “g”	57
4.2	Análise da função da justiça especializada ante a rejeição de contas por órgão competente	63
4.3	A lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito decorrentes de ato de improbidade para configuração da inelegibilidade do Art. 1º, I, “l”	65
5	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como a “Lei da Ficha Limpa”, trouxe diversas modificações às causas de inelegibilidade, reascendendo as discussões em torno da observância dos princípios constitucionais e democráticos no âmbito do poder público, por parte de administradores, políticos, e candidatos a cargos eletivos.

O presente trabalho dedica-se à problemática envolta aos atos de improbidade administrativa que podem ensejar a inelegibilidade em face da *novatio legis*, com vistas a compreender sua atual sistemática, sob o enfoque da fundamentação desse instituto enquanto impeditivo ao agente improbo que pretenda exercer a capacidade eleitoral passiva, retirando a aptidão para o recebimento de votos e, por consequência, para o desempenho de mandato político.

O grau de significância de uma abordagem sobre essa temática advém da atmosfera de valores que perpassa a individualidade dos sujeitos envolvidos no processo, leia-se aqui os pretensos candidatos a um cargo político, mas, ao sentimento de inconformismo que desperta na sociedade ante o atual cenário político brasileiro, marcado pela corrupção.

A pretensão desse estudo é a compreensão das inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa presentes na Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha-limpa) e os desafios advindos do combate a desonestidade no tratamento da coisa pública, além da correspondência destes dispositivos com lastro na Constituição Federal, análise doutrinária e a sua efetividade na realidade brasileira.

É de grande importância para o desenvolvimento de um raciocínio que amplifique o olhar sobre a matéria ensejada, o conteúdo que lhe dá substância, os contornos que lhe delineiam e o processo que lhe concede. Essa é a motivação que resultou na divisão do desenvolvimento deste trabalho em três seções, a primeira relativa aos aspectos gerais da improbidade administrativa e da inelegibilidade, a segunda seção dedicando-se a abordagem da confluência entre ambas na Lei de Inelegibilidades e a terceira seção analisará as principais controvérsias advindas com a Lei da Ficha Limpa referente a esta temática.

Na primeira seção do desenvolvimento será estudado o contexto histórico tanto da Improbidade Administrativa, como da Inelegibilidade, permitindo a compreensão das mesmas no que tange as mudanças, aos marcos históricos, e a evolução na sociedade brasileira. Buscar-se-á também nesse capítulo inicial trabalhar os conceitos, conhecer suas modalidades, além de perquirir o tratamento dado a estas temáticas, pelo legislador, no âmbito constitucional e infraconstitucional.

Na segunda seção do desenvolvimento dedica-se o olhar sobre as inelegibilidades previstas nas alíneas “g” e “l” do inciso I, Art. 1º da Lei Complementar 64/90. As alíneas preveem as hipóteses de inelegibilidade decorrentes de atos de improbidade administrativa. No entanto, para configuração destas inelegibilidades, se faz necessário um série de requisitos, que serão analisados individualmente neste capítulo.

Na terceira seção do desenvolvimento serão apresentadas os principais questionamentos acerca da aplicação da norma. Pretender-se-á, também, apresentar os argumentos doutrinários e o posicionamento jurisprudencial acerca destas controvérsias, de modo a refletir acerca da criação da Lei da Ficha Limpa e o cumprimento do fim para qual foi elaborada.

Este trabalho é encerrado com a conclusão, onde serão apontadas respostas às indagações nele apontadas e os desfechos de toda a abordagem retratada e discutida no texto desse estudo. Sobressalta-se que não se tem aqui apresentada a tentativa de esgotamento do tema e das discussões versadas, a intenção do discente é fomentar a análise sobre a temática e permitir com que haja mudança na própria maneira como é dado tratamento às problematizações levantadas.

Enfim, urge registrar que o método de abordagem usado nesse trabalho foi o dedutivo, já que partiu da análise da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 69/90 (alterada pela Lei Complementar nº 135/2010), da Lei nº 8.429/92 e outros diplomas legislativos pertinentes ao tema, além da análise de dados obtidos em pesquisas já realizadas por instituições, assim como documentos que esboçaram a opinião da doutrina pátria e da jurisprudência, e as técnicas de pesquisa adotadas foram a bibliográfica e a documental.

2 ASPECTOS GERAIS:

Para se compreender a relação entre a inelegibilidade e a improbidade administrativa, se faz imperioso conhecer as generalidades de cada uma. Desta forma, a seguir, analisar-se-á, individualmente, as características de cada uma, a fim de sintonizar o elo de ligação entre as duas.

2.1 Improbidade administrativa

É indispensável para qualquer manejo ou busca pelo aperfeiçoamento de uma matéria, sua localização no curso da história e a maneira como foi impressa ao longo dos tempos no ordenamento jurídico pátrio. Insta afirmar que o avanço obtido no combate a Improbidade Administrativa, estabelecida expressamente na Carta Política de 1988, não fora abordada desta maneira por nenhuma outra constituição. Até o ano de 1988, a matéria prevista era tão somente o enriquecimento ilícito do agente público.

A primeira Constituição a trazer expressamente normas que combatem o descaso no trato da coisa pública foi a Carta de 1946, após a redemocratização do país, em seu art. 141, § 31, estatuiu o seguinte: "[...] A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica".

Por seu turno, a Constituição de 1967, alterada pelo AI 14/69, na época da ditadura militar, em seu art. 153, § 11, previa em sua parte final que "[...] A disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública".

A égide constitucional de 1988 inovou no seu art. 37, § 4º, alargando o conceito de improbidade administrativa, passando assim, a sociedade, a contar com mais um instrumento no combate dessa mazela e determinar uma legislação mais eficaz e capaz de combater a ilegalidade, imoralidade e descaso no trato da coisa pública.

No tocante à legislação infraconstitucional, houve algumas normas anteriores a atual Lei 8.429/92, que disciplinaram o tema. O Decreto-lei nº 3240 de 1941, foi uma das primeiras, ao anotar em seu artigo 1º o seguinte:

[...]ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública, ou por crime definido no Livro II, Títulos V, VI e VII da Consolidação das Leis Penais desde que dele resulte locupletamento ilícito para o indiciado.

Posteriormente, após a Constituição de 1946, tivemos duas leis importantes que dispuseram acerca do tema: a Lei n.º 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoi) e a Lei n.º 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

A Lei Pitombo-Godoi abordou a temática ao possibilitar o sequestro de bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido. No que tange a Lei Bilac Pinto, esta regulava o sequestro e o perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Esta, por sua vez, complementava sua antecessora enumerando algumas hipóteses configuradoras do enriquecimento ilícito.

Ainda, no que se refere a normas infraconstitucionais, com o objetivo de proteger o patrimônio público contra atos ilegais e lesivos, editou-se a lei que regula a ação popular, Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, ainda em vigor.

Quando se estuda, ainda que brevemente os atos de improbidade administrativa, deve-se, inicialmente, esmiuçar o conceito de improbidade. Segundo De Plácido e Silva (2014, p.1092), a “improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral.”

Ainda, conforme Luiz Alberto Ferracini (1997, p.16), “entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter”

Faz mister salientar, no entanto, que a Improbidade Administrativa não possui conceituação no texto legal, por isso, é necessário delinear com maior precisão os seus contornos, caracterizá-la e defini-la, de forma a abordá-la de modo coerente e conciso. Nesse sentido, leciona José Adércio Leite Sampaio (2002, p.252):

Releva notar que a Carta Federal não define o que seja (im)probidade administrativa, posto que a ela se refira diversas vezes. Entretanto, dispõe que -os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao patrimônio público, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A doutrina, entretanto, não deixou de conceituar o tema. E levando em conta a necessidade de conceituação da mesma, faz-se a seguir uma revisão de alguns dos muitos estudiosos que se empenharam em delimitar a mesma, senão vejamos.

Segundo Marçal Justen Filho (2011, p. 996):

[...] improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade n exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei.

De acordo com Pazzaglini Filho (2002, p.16):

[...] revela-se improbidade administrativa no emprego da negociata na gestão pública, que vai desde aferimento do administrador ou de terceiro de ganhos patrimoniais ilícitos, concessão de favores e privilégios ilegais, exigência de propinas, mesmo para atendimento de pedidos legítimos de particulares, desvio ou aplicação ilegal de verbas públicas, sectanismo do comportamento da autoridade, privilegiando, no exercício funcional, o interesse pessoal em relação ao público, até tráfico de influência nas esferas públicas, bem como exercício deturpado ou ineficiente das funções públicas com afronta acintosa aos princípios constitucionais que as regem.

Observação contributiva traz Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2014, p. 792) elucidando o posicionamento da renomada doutrina atual, da qual esse trabalho coaduna, em que:

Não obstante a dificuldade na conceituação da improbidade administrativa, o termo pode ser compreendido como o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a Administração Pública.

É de se notar na perspectiva da atual doutrina que o ato de Improbidade Administrativa poderá ocorrer, em relação a quatro hipóteses, sendo que a primeira, são os atos que importam o enriquecimento ilícito, a segunda e a que causa lesão ao erário público, além das transgressões aos princípios da Administração Pública e, ainda, por força da alteração da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei Complementar 157 de 2016, atos que concedam ou apliquem indevidamente benefícios financeiros ou tributários.

Torna-se imperioso destacar que o conceito de improbidade administrativa não se confunde com o de imoralidade administrativa, uma vez que probidade e moralidade administrativa são termos distintos. Apesar de bastante tormentosa a diferenciação conceitual de ambos, ambos foram utilizados pelo constituinte em alguns artigos do texto da Constituição Federal, justamente para buscar ideias distintas. Nesse sentido Marcelo Figueiredo (2000, p 13), assevera que:

O princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar, a todos os 'poderes' e funções do Estado, atuação conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já a probidade, que alhures denominamos 'moralidade administrativa qualificada', volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa. Parece-nos que a probidade está *exclusivamente vinculada ao aspecto da conduta (do ilícito) do administrador*. Assim, em termos gerais, diríamos que viola a probidade o agente público que em suas ordinárias tarefas e deveres (em seu agir) atrita os denominados 'tipos' legais.

Destarte, a probidade é espécie do gênero "moralidade administrativa" a qual é mencionada no artigo 37, caput e seu parágrafo 4º, da Constituição Federal, e, assim, os atos atentatórios à probidade também são considerados atentatórios à moralidade administrativa, embora ambos não sejam conceitos idênticos. Da mesma feita, ocorre com a improbidade e a

imoralidade administrativa, em que aquela é a forma qualificada desta, e para corroborar, vale mencionar os ensinamentos de José Afonso da Silva (2007, p.655), que deixa claro este posicionamento, ao afirmar que:

[...] a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo.

Conclui-se, diante do exposto que, a distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa dá-se em virtude da conduta do agente, que não é punível quando o ato acoimado de improbidade é, na verdade, fruto de inabilidade, de gestão imperfeita, ausente o elemento de "desonestidade", ou de improbidade propriamente dita. Assim, se o agente, por incompetência, ou ainda, pelo mau exercício de sua função, acarretar danos ao Poder Público, age em desconformidade com o princípio da moralidade administrativa, por sua vez, o agente que atua com a intenção de obter vantagem às custas do Erário Público, fere o princípio da probidade administrativa. Portanto, nem tudo que é imoral configura improbidade. Sendo assim, não se aplica a Lei de Improbidade Administrativa aos atos simplesmente imorais. Só se submeterá às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa o agente ímprobo.

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput* definiu a moralidade como um princípio vinculante para a Administração Pública direta e indireta, devendo ser obrigatoriamente observados por cada um dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios. Ao trazer para seu âmbito a exigência de moralidade da atuação administrativa, o direito passou a permitir que o princípio servisse de fundamento para o controle da Administração Pública. É nesse contexto que o art. 5.º, LXXIII, da Carta de 1988 prevê a possibilidade de qualquer cidadão propor ação popular que vise a anular ato lesivo, dentre outras, à moralidade administrativa.

A Constituição Federal detalhou de modo mais analítico as consequências da prática de conduta violadora da probidade administrativa. Como se depreende de acordo com o art. 37, § 4.º, da CF/1988, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ressalta-se que, além do dispositivo mencionado, a Constituição Federal prevê outras normas relativas à improbidade administrativa, tais como: o art. 85, V, em que define

como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa; art. 15, V, em que estabelece a suspensão dos direitos políticos no caso de cometimento de ato de improbidade administrativa; e, o art. 14, § 9º em que prevê a possibilidade de lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, além daqueles previstos na Constituição Federal, a fim de proteger a probidade administrativa.

No plano infraconstitucional, para regulamentar o disposto no art. 37, § 4.º, da CF/1988, foi editada a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), como já mencionada, cujos principais aspectos serão tratados a seguir. Urge observar, que a maioria das disposições da Lei de Improbidade Administrativa possui caráter nacional, portanto, é de observância obrigatória em todas as esferas da Federação. No entanto, algumas de suas disposições são entendidas como de caráter federal por parte da doutrina, e, desta forma, são possuidoras de natureza puramente administrativa, vinculando apenas a União, tendo em vista a autonomia administrativa de que gozam os entes. Neste sentido, exemplifica o professor Ricardo Alexandre (2015, p.809) ao analisar uma norma da lei referente aos servidores:

A título de exemplo, teríamos a obrigação imposta aos servidores de apresentarem declaração de bens e valores antes da posse, com imputação de pena de demissão em caso de recusa (art. 13, *caput* e § 3.º).¹ Com efeito, se algum outro ente federado desejasse estender a obrigação e a respectiva sanção aos seus próprios servidores, precisaria fazê-lo mediante edição de lei própria.

A Lei de Improbidade Administrativa, como já abordado, constitui uma importante ferramenta jurídica no combate ao exercício ímprobo da administração pública. Seu texto disciplinou de forma rigorosa os atos de improbidade administrativa, trazendo rígidas sanções no intuito precípua de preservar o erário bem como resgatar os valores morais da administração pública. Assim sendo, é imperioso a analisar os elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, constante na referida lei. Preliminarmente, cabe realçar a distinção entre os sujeitos ativos e passivos mencionados no dispositivo legal, para que possa ser determinado o alcance da aludida lei.

O sujeito passivo é a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa pelo agente ímprobo. O artigo 1º da Lei nº 8.429/92 elenca os sujeitos que podem ser atingidos por atos ímprobos, em cujos termos:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

O parágrafo único do mesmo dispositivo complementa a medida ao estabelecer o que se segue:

Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.429/92)

De acordo com a norma em comento, os sujeitos passivos da improbidade administrativa são todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta; as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público e as empresas para cuja criação tenha o Estado concorrido com mais de cinquenta por cento. O parágrafo único completa o sentido do artigo 1º estendendo o alcance da Lei de Improbidade Administrativa às pessoas jurídicas de direito iminentemente privado, porém que recebam auxílio, subvenção, benefício fiscal ou custeio por parte do Estado. Neste caso, “[...] a sanção patrimonial (ressarcimento integral do dano ao patrimônio público) limita-se à repercussão negativa do ato ímprobo sobre a contribuição dos cofres públicos que lhes foi repassada”. (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p.24)

Destarte, podemos inferir que as empresas sob controle direto ou indireto do poder público também estão enquadradas como sujeitos passivos dos atos de improbidade, uma vez que o objetivo precípuo da lei é proteger o erário. Nesse sentido, leciona Pazzaglini Filho (2006, p. 24), citando decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo: “[...] onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”.

O sujeito ativo é aquele que pratica, auferir vantagens ou concorre para a prática do ato de improbidade. De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, podem ser autores de atos ímprobos; o agente público (art. 2º, da Lei 8.429/92); ou terceiros (art. 3º, da Lei 8.429/92). Assim dispõe o artigo segundo:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Já o artigo terceiro assevera: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

Como se infere dos termos do artigo 2º da Lei 8.429/92, o sujeito ativo do ato de improbidade é o agente público. De maneira genérica, conceitua-se agente público como sendo pessoa física, que toma decisões ou executa medidas relativas ao serviço público, no exercício de suas atribuições formais ou materiais. Nesse rol estão os agentes políticos, servidores públicos, militares, e particulares em colaboração com o Poder Público. Não obstante, cumpre fazer um parêntese para dizer que especificamente quanto à aplicação da LIA (Lei de Improbidade Administrativa) aos agentes políticos a questão é tormentosa no âmbito jurisprudencial.

Durante algum tempo o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou que o agente político não se submete à ação de improbidade, uma vez que ele responde a crime de responsabilidade, que tem natureza político-administrativa, previsto na Lei n. 1.079/50, conforme se verifica na Reclamação nº 2138:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS.

I. (...)

II. MÉRITO.

II.1 Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

II. 2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição.

II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, “c”; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos.

II.5.Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, “c”, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF. Rel: 2138 DF, 2008)

Não obstante, há no Superior Tribunal de Justiça (STJ) decisões, por outros fundamentos, pela aplicação da LIA aos agentes políticos, conforme o seguinte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I, CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUJEIÇÃO DE AGENTE POLÍTICO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA. PROVA INQUISITORIAL. NULIDADE NÃO EVIDENCIADA. FATO INCONTROVERSO. ÔNUS DA PROVA. DOLO GENÉRICO. ELEMENTOS CONFIGURADORES RECONHECIDOS NA ORIGEM. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES. ART. 11, V, DA LEI 8.429/92. SUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICO.

(...)

2. Há plena compatibilidade entre os regimes de responsabilização pela prática de crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos municipais de qualquer das sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF. Precedentes.

(...)

8. Agravo regimental a que se nega provimento, ficando prejudicado o pedido de antecipação de tutela. (STJ. AgRg no REsp 1294456/SP, 2014)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INÉPCIA DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. AGENTES POLÍTICOS. SUBMISSÃO À LEI 8.429/92. PRERROGATIVA DE FORO. NÃO OCORRÊNCIA. [...] 3. Esta Corte Superior firmou entendimento de que há plena compatibilidade entre os regimes de responsabilização pela prática de crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos municipais de qualquer das sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF, bem como resta sedimentada a compreensão de que as ações de improbidade devem ser processadas nas instâncias ordinárias, não havendo que se cogitar de prerrogativa de foro. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ. AgRg no AREsp 461.084/SP, 2014)

Assim, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal passou a adotar o mesmo posicionamento do STJ, tendendo a uniformização jurisprudencial no que tange aos agentes políticos serem suscetíveis ao regime jurídico fundado na Lei nº 8.429/92. Neste sentido, é importante mencionar trechos do Informativo de Jurisprudência nº 853/STF:

Sendo esse o contexto, passo a examinar as postulações recursais em causa. E, ao fazê-lo, mostra-se importante assinalar – considerada a estrita delimitação que esta Suprema Corte estabeleceu no julgamento da Rcl 2.138/DF (em decisão que, inteiramente desprovida de efeito vinculante, restringiu o debate do tema, limitando-o, unicamente, aos Ministros de Estado) – que a pretendida inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos locais (como os Governadores, p. ex.), tal como ora sustentado por Yeda Rorato Crusius, conduziria, se admitida fosse, à completa frustração do dogma republicano segundo o qual todos os agentes públicos são essencialmente responsáveis (“accountable”) pelos comportamentos que adotem na prática do respectivo ofício governamental.

O que me parece irrecusável, no exame da controvérsia em análise, é que o acolhimento da pretensão deduzida pela recorrente em referência, especificamente considerado o contexto em causa, torná-la-ia imune a qualquer responsabilização, pois, já não mais titularizando mandato de Governador de Estado, não seria possível instaurar-se, contra ela, o concernente processo de “impeachment” (Lei nº 1.079/50, art. 76, parágrafo único).

De outro lado, e se admitida a tese ora sustentada nesta sede recursal, também não incidiria, na espécie, a Lei nº 8.429/92, eis que a recorrente, ex-Governadora de Estado, é categórica ao pretender a sua não sujeição à disciplina estabelecida no diploma legislativo que dispõe sobre improbidade administrativa e estabelece o procedimento ritual concernente à respectiva ação civil.

É por tal motivo que se impõe reconhecer, em situações como a destes autos (em que já cessou a investidura no mandato de Governador de Estado), a plena e integral

aplicabilidade da Lei nº 8.429/92, ainda mais se tiver presente que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.797/DF e a ADI 2.806/DF, das quais foi Relator o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal, introduzidos pela Lei nº 10.628/2002, a significar, portanto, que, mesmo que se pudesse reconhecer a competência originária do Supremo Tribunal Federal, de Tribunais Superiores ou de Tribunais de segundo grau (o que se alega por mera concessão dialética), ainda assim não se revelaria invocável qualquer prerrogativa de foro, perante tais órgãos judiciários, em se tratando de ex-titulares de determinados mandatos, cargos ou funções.

Cabe destacar, no ponto, que esta Suprema Corte tem reiteradamente enfatizado ser aplicável, a quem já exerceu determinadas titularidades políticas e/ou funcionais, o regime jurídico fundado na Lei nº 8.429/92, reconhecida, em tais hipóteses, a competência do magistrado de primeiro grau.

Como vistos, em seu art. 3º, a Lei aufere, também, a possibilidade de terceiro particular sofrer as sanções por atos ímprobos. Para tal a lei determinou duas situações distintas: a participação, que pode ser tanto por induzimento quanto por coautoria; ou o recebimento de benefício decorrente da prática do ato ímprobo. Acerca da temática, leciona Pazzaglini Filho (2006, p. 27) que:

Indução é o ato de instigar, sugerir, estimular, incentivar o agente público a praticar ou omitir ato de ofício caracterizador de improbidade administrativa. O concurso é atividade de auxílio, de participação material na execução por agente público de ato de improbidade administrativa. Auferir benefício é tirar proveito patrimonial, direto ou indireto, de ato ímprobo cometido por agente público, seja ajustado previamente com este, seja sem associação ilícita, nesse caso, o terceiro, de má-fé, ciente da improbidade cometida, dela se locupletando.

Importa advertir, ainda, que empresários em conluio com agentes públicos, valem-se da personalidade jurídica da empresa para facilitar e acobertar a prática de atos de improbidade. Neste caso, mesmo a lei não tendo diferenciado a personalidade jurídica da personalidade física, é possível a aplicação da Lei de Improbidade no que for cabível, em consonância da teoria da despersonalização da pessoa jurídica, prevista no Código Civil, art. 50, de forma a impedir que a personificação jurídica seja um manto capaz de assegurar a prática de atos fraudulentos.

Em todos os casos supramencionados, de acordo com o art. 8º da Lei de Improbidade, o sucessor daquele que tiver causado prejuízo ao erário ou enriquecido ilicitamente, também está sujeito a responder obedecido os limites legais, assim prescrito: “Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.”

Superada a análise dos sujeitos passivo e ativo, faz-se pertinente se debruçar acerca da conduta ímproba. A Lei de Improbidade Administrativa, enumera nos artigos 9, 10 e 11, as hipóteses de responsabilização administrativa pelo cometimento de ato de improbidade, quais sejam: (a) atos que importam em enriquecimento ilícito, (b) que causam prejuízos ao erário, (c) os que atentam contra os princípios da Administração, e (d) os quais foram recentemente

incluídos pela Lei Complementar nº 157, de 2016, no art. 10-A, os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

O art. 9º da Lei Federal 8.429/92 faz menção à primeira modalidade de atos, os importam em enriquecimento ilícito, em que os agentes públicos envolvidos auferem qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de seu cargo, mandato, função, emprego ou atividade. De forma exemplificativa, a Lei 8.429/1992 insere nessa hipótese as condutas previstas nos incisos I a XII do dito artigo.

No tocante a essas ações, para configuração do enriquecimento ilícito é necessário apenas o recebimento da vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independentemente da ocorrência de danos ao erário. Neste contexto, vale mencionar o exemplo dado por Daniel Amorim Neves (2014, p. 75), é o caso de um particular, que preenche os requisitos legais e requer ao Poder Público a emissão de licença para construir, ato administrativo vinculado. O agente público competente para emissão de tal licença, no entanto, exige determinada quantia em dinheiro, sem previsão legal, para acelerar o processo de emissão da mencionada licença. Nesse caso, ora analisado, resta configurado o enriquecimento ilícito, em virtude da exigência da vantagem indevida, mesmo que não tenha havido qualquer prejuízo financeiro ao Estado.

Os atos que causam prejuízo ao erário estão disciplinados no artigo 10 da Lei de Improbidade e pode ser caracterizado como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades acima referidas. Nos incisos de I a XV, a Lei faz menção aos atos que se enquadram nessa categoria.

Nesta mesma linha de pensamento, é fundamental distinguir o conceito de Erário e de Patrimônio Público. O conceito deste é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico. Já aquele, conforme nos ensina De Plácido e Silva (2014, p.835), que “é o vocábulo aplicado, segundo sua etimologia, para designar o tesouro público, ou seja, o conjunto de bens ou valores pertencentes ao Estado.”

Portanto, para que haja a incidência do art. 10 da LIA depende necessariamente da efetiva comprovação da lesão ao erário (patrimônio público econômico), sendo certo que, nas hipóteses exemplificativamente arroladas nos incisos da referida norma, a lesividade é presumida. Sendo assim, a ausência de prejuízo econômico aos cofres públicos afasta a configuração da improbidade por dano ao erário, mas não impede a tipificação da improbidade por alguma das outras possibilidades, desde que preenchidos os respectivos pressupostos legais.

A edição da Lei Complementar 157/16, a Lei 8.429/92 passou a contar com uma nova seção e um novo dispositivo, o artigo 10-A, que introduziu a categoria dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. O artigo traz a seguinte previsão:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Percebe-se que a nova espécie de ato de improbidade administrativa trata especificamente do descumprimento da Lei do imposto sobre serviços de qualquer natureza ou Lei do ISSQN (LC 116/03), em específico no que diz respeito ao caput e § 1º do artigo 8º-A, que assevera o seguinte:

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar 157, de 2016)

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é de competência dos municípios e do Distrito Federal, sendo assim, o artigo 8º-A, acima transcrito, tratou de estipular uma regra geral a ser seguida pelos municípios e pelo Distrito Federal, qual seja, alíquota mínima de 2% para o ISS (imposto sobre serviço), isto é, não poderá haver por parte destes entes a edição de legislação que preveja alíquota inferior, tendo referida regra o objetivo de evitar a “guerra fiscal” entre municípios que visavam atrair novas empresas.

Depreende-se então que o simples descumprimento ou burla da norma prevista no artigo 8º-A, da LC 116/03, já configure ato de improbidade administrativa. Desta feita, a LC 157/16 trouxe, também, sanções específicas para a nova modalidade de improbidade do artigo 10-A, introduzindo assim o inciso IV ao art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, vejamos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidades sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, *perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.*

Para finalizar, passe-se a análise da última modalidade de atos de improbidade, daqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, regulamentados na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992, que dispõe:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Nesta temática, torna-se indispensável a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p.772) no tocante a violação dos princípios:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível e seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

De acordo com Pazzaglini Filho (2006, p.61):

Afronta o administrador, na espécie, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e finalidade que informam sua atuação funcional, agindo fora dos limites de sua competência ou por motivos diversos ao fim inerente a todas as normas (inobservância do interesse público) e ao móvel específico que anima a regra jurídica que esteja aplicando. Excede suas faculdades administrativas ou atua no âmbito de sua competência, mas com desvio de finalidade.

Esta derradeira modalidade de atos estará presente mesmo que não haja enriquecimento sem causa do agente ou mesmo que não exista prejuízo aos cofres públicos, sendo suficiente apenas a violação aos princípios aplicáveis à Administração Pública para configurar a improbidade administrativa. A Lei 8.429/1992, de forma exemplificativa, apresenta as hipóteses de ato de improbidade, assim assevera sobre o tema, Marino Pazzaglini Filho (2006, p.110), frisando que o conceito estampado no “*caput*” do art. 11 segue a mesma técnica redacional empregada na descrição das demais categorias de improbidade administrativa (arts. 9º e 10), isto é, apresenta uma conceituação aberta e exemplificativa em seus incisos.

2.2 Inelegibilidade

Na tentativa de delimitar os aspectos mais importantes das inelegibilidades, faz-se necessário realizar um breve histórico do tema nas Constituições brasileiras e leis esparsas, permitindo um ponto de vista mais abrangente no tocante a evolução do pensamento político brasileiro e o reconhecimento da importância das inelegibilidades no direito eleitoral brasileiro.

Após a independência do Brasil, Dom Pedro I, apoiado por ricos comerciantes, dissolveu a Assembleia Nacional Constituinte, a qual produziu um anteprojeto chamado de "constituição da mandioca" que limitava o poder imperial, e outorgou a Carta Imperial de 1824. Esta Constituição dividia as inelegibilidades em absolutas e relativas.

As absolutas eram aquelas criadas por imposição da lei, e implicavam o impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, enquanto as relativas constituíam-se em inelegibilidades que dependiam de determinadas condições estipuladas. São exemplos de inelegibilidade absoluta na Carta Política de 1824, aquelas constantes nos arts. 92 a 95, entre outras: o não-alistamento, ser estrangeiro naturalizado, não professar a religião do Estado, não possuir determinada renda líquida de acordo com o cargo pretendido; por seu turno, como exemplo de inelegibilidade relativa, de acordo com a Lei Saraiva, de 1881, tem-se o exercício dos cargos de magistrado, chefe de polícia e comandante de tropas.

Logo após a proclamação da República, foi inaugurada a Constituição Republicana de 1891. Esta pode ser considerada a mais aberta e liberal de todas no tocante as inelegibilidades, uma vez que preconizava como inelegibilidade absoluta somente a não-alistabilidade, na forma do art.70, §2º. Dessa forma, para que fosse eleito, o nacional teria apenas de se alistar e possuir o requisito da idade mínima de 21 anos e 4 anos de cidadania, no caso de eleição para deputado, e de 35 anos e 6 de cidadania para senador e presidente da República. Quanto às inelegibilidades relativas, a Carta Política apenas fazia menção em seu art.47, §2º, às de natureza familiar, dos parentes consanguíneos ou afins, de primeiro e segundo graus, do presidente e do vice-presidente da República, excluídos os casos de adoção. A primeira lei eleitoral da República, Lei nº 35/1892, também regulamentava inelegibilidades relativas para eleições ao Congresso Nacional.

Em 1932, a proposta de Código Eleitoral foi aceita, e, assim, criou-se a Justiça Eleitoral. Por meio dele, instituiu-se o voto secreto e foi contemplado o sufrágio feminino. O alistamento tornou-se obrigatório, assim como o voto feminino, com o advento da Carta Política de 1934, que, além disso, promoveu uma ampliação das inelegibilidades, a saber: o art. 52, § 6º elevou o grau de parentesco até o terceiro grau, como cláusula de barreira para elegibilidade,

incluindo os afins do presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo; e, o art. 112 aumentou o prazo de desincompatibilização, de 6 meses para um ano, para presidente da República e governadores, incluiu aqueles que não preenchessem os requisitos para serem eleitores como também inelegíveis, e não mais apenas os inalistáveis, e, ainda, declarou como inelegíveis, em todo o território nacional, os chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os da Justiça Eleitoral e Militar, os ministros do Tribunal de Contas e os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada.

A Carta Política de 1937, alcunhada de “polaca”, inaugurou o “Estado Novo” e representou um verdadeiro retrocesso, tanto em termos de pleitos eleitorais quanto em termos de inelegibilidades. A Constituição por meio do seu art. 38, dissolveu todos os órgãos do poder legislativo, nos âmbitos federal, estadual e municipal estabeleceu a eleição de um Parlamento Nacional composto por uma Câmara dos Deputados e por um Conselho Federal, que substituiria o Senado Federal, e ainda, no art.84, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República. No que tange as inelegibilidades, em seu art. 121, estabeleceu apenas uma hipótese de inelegibilidade absoluta, a da inalistabilidade, permitindo que oficiais das Forças Armadas, ainda que inalistáveis, pudessem se candidatar.

Devido ao processo de redemocratização posterior à queda de Vargas, foi elaborado um novo Código Eleitoral, em 1945, o qual trouxe diretrizes acerca das inelegibilidades relativas para as eleições de presidente da República e de governador dos estados. A Justiça Eleitoral, mais uma vez, estava autorizada a organizar as eleições, a registrar os partidos políticos e a promover os alistamentos eleitorais, passando essa justiça especializada a figurar, a partir de então, em todos os textos Constitucionais subsequentes. Como parte fundamental deste processo, o Congresso Nacional assumiu, pois, as tarefas constituintes que culminaram na promulgação da Constituição de 1946.

A Carta Política de 1946 restabeleceu como inelegibilidade absoluta a inalistabilidade, embora no caso dos militares, ainda que lhes fosse permitido o alistamento, tenha mantido a condição de inelegíveis, conforme se depreende do art. 138 c/c parágrafo único do art. 132. No entanto, com advento a Emenda Constitucional nº 9, de 1964, os militares passaram a ser elegíveis nos seguintes termos:

Art. 138 São inelegíveis os inalistáveis.

Parágrafo único. Os militares alistáveis são elegíveis, atendidas as seguintes condições:

- a) o militar que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao se candidatar a cargo eletivo, excluído do serviço ativo;
- b) o militar em atividade com cinco ou mais anos de serviço, ao se candidatar a cargo eletivo, será afastado, temporariamente, do serviço ativo, como agregado, para tratar de interesse particular.

E, ainda, prescreveu todos os casos possíveis de inelegibilidade nos art. 139 e 140, não permitindo que fossem objeto de legislações futuras a ela inferiores, quebrando essa regra apenas a Emenda Constitucional nº 14, de 1965, quando se delegou ao legislador ordinário a criação de outros casos de inelegibilidade. As principais inelegibilidades alteradas foram: tornou inelegíveis os chefes do Executivo federal, estadual e municipal; reduziu para seis meses o prazo de desincompatibilização dos substitutos do presidente da República, do governador e do prefeito; tornou inelegíveis o presidente, governadores, prefeitos e seu vices, para as respectivas Assembleias Legislativas, caso não se desincompatibilizassem nos dois meses anteriores à eleição; e, reduziu as inelegibilidades provenientes do grau de parentesco, por consanguinidade ou por afinidade, ao segundo grau, salvo para senador e deputado que já tivessem exercido o mandato ou fossem eleitos simultaneamente ao presidente ou vice-presidente.

O Marechal Castelo Branco, no exercício da Presidência da República, convocou Congresso Nacional, o qual se reuniu extraordinariamente para este fim, para formalmente discutir, votar, aprovar e promulgar a Constituição republicana de 1967. No entanto, em 1969, a Constituição Brasileira sofreu profundas alterações em decorrência da Emenda Constitucional nº 1, outorgada pela junta militar que assumiu o Poder no período em que o Presidente Costa e Silva encontrava-se doente.

Após sua publicação, competiu a uma Lei Complementar estipular os casos de inelegibilidade. A citada Emenda Constitucional trazia, no art. 151, as diretrizes para a edição de uma lei, em matéria de inelegibilidade:

Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou empregos públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e.

IV - a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar:

a) a irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior;

b) a inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea a;

c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de seis nem menor de dois meses anteriores ao pleito;

d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do Presidente da República,

de Governador de Estado ou de Território, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito; e
 e) a obrigatoriedade de domicílio eleitoral no Estado ou no município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função.

Coube à Lei Complementar nº 5/1970 estabelecer os casos de inelegibilidade. Sobre essa Lei, assevera José Afonso da Silva (2015, p.395): “O casuísmo da Lei Complementar nº 5/1970 fez incluir, em seus dispositivos, casos de inelegibilidades absurdos. Essa lei foi substituída pela Lei Complementar nº 64, de 18/05/1990...”, o que reflete tão somente o autoritarismo a época do Regime Militar.

Em um novo processo de redemocratização e término do regime ditatorial, com o intuito de expressar a nova realidade vivida a época, emerge a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, conhecida como a Constituição cidadã. Esta, no corpo de seu texto, traz o resgate de uma série de direitos e garantias fundamentais que foram mitigadas preteritamente, e no tocante as inelegibilidades, fixa tanto as absolutas quanto as relativas, prevendo ainda, a possibilidade de outros casos de inelegibilidade, os quais ficaram a cargo da Lei Complementar nº 64 de 1990.

Antes de adentrar no estudo em si das inelegibilidades, faz-se mister diferenciá-las das condições de elegibilidade, que também são previstas constitucionalmente. Para melhor conceituar as condições de elegibilidade, vejamos as lições de José Jairo Gomes (2016, p.233):

[...] as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem queira registrar candidatura e receber votos validamente. Em outras palavras, são requisitos essenciais para que se possa ser candidato e, pois, exercer a cidadania passiva.

Esses requisitos estão previstos no art. 14, § 3º da CRFB/88, nos seguintes termos:

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:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I – a nacionalidade brasileira;
- II – o pleno exercício dos direitos políticos;
- III – o alistamento eleitoral;
- IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V – a filiação partidária;
- VI – a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.

Outra diferença marcante é no tocante ao ato de regulamentação de cada uma, tendo em vista que as condições de elegibilidade podem ser implementadas por simples lei ordinária federal, por se tratar de matéria de competência privativa da União na forma do art.22, I; sendo

desnecessária sua regulamentação por lei complementar, como ocorre com as inelegibilidades. Nesse contexto, já se pronunciou o STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQUENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA:[...] PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE: O domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º), revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária. Os requisitos de elegibilidade não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as hipóteses de inelegibilidade, cuja definição - além das situações já previstas diretamente pelo próprio texto constitucional (CF, art. 14, §§ 5º a 8º)- só pode derivar de norma inscrita em lei complementar (CF, art. 14, § 9º). (STF. ADI: 1063 DF, 2001)

Nesse viés, os ensinamentos de Alexandre Ávalo (2014, p. 48) nos apresenta outra diferença, qual seja: as condições de elegibilidade se tratam de direitos políticos positivos, e as hipótese de inelegibilidade de direitos políticos negativos, que nas palavras do autor são: “[...] o dos direitos políticos positivos, que permitem uma ativa participação do indivíduo na vida política do Estado; e o dos direitos políticos negativos, que representam um óbice para o exercício dos direitos políticos.” (2014, p. 38)

Apesar dessas diferenças, ambos incidem sobre a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado. Nesse sentido, temos os ensinamento de Pedro Lenza (2011, p.1130), ao afirmar que:

A capacidade eleitoral passiva nada mais é que a possibilidade de eleger-se, concorrendo a um mandato eletivo. O direito de ser votado, no entanto, só se torna absoluto se o eventual candidato preencher todas as condições de elegibilidade para o cargo ao qual se candidata e, ainda, não incidir em nenhum dos impedimentos constitucionalmente previstos, quais sejam, os direitos políticos negativos.

A fim de superar essa temática, faz-se necessário, ademais, trazer à baila o conceito de inelegibilidade e suas especificidades. Segundo Gomes (2016, p.251): “Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo.” Portanto, a partir dessa definição percebe-se que se trata de um requisito negativo, ou direito

político negativo, como supra mencionado, uma vez que presente tal impedimento, a pessoa perde sua capacidade eleitoral passiva.

Nesse mesmo sentido, assevera Pedro Lenza (2016, p.1365): “As inelegibilidades são as circunstâncias (constitucionais ou previstas em lei complementar) que impedem o cidadão do exercício total ou parcial da capacidade eleitoral passiva, ou seja, da capacidade de eleger-se. Restringem, portanto, a elegibilidade do cidadão.”

Oportuno ressaltar-se que a inelegibilidade é uma situação de caráter excepcional, na medida em que restringe um direito do cidadão, o de ser votado. Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal, conforme o julgado a seguir:

REGISTRO DE CANDIDATURA. LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 04 DE JUNHO DE 2010. A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE IMEDIATA. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, RELATIVAMENTE ÀS ELEIÇÕES DE 2010, DO POSTULADO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (CF, ART. 16), QUE SUSPENDE, PELO PERÍODO DE 01 (UM) ANO, O INÍCIO DA EFICÁCIA DA “LEI QUE ALTERAR O PROCESSO ELEITORAL”. ENTENDIMENTO DO RELATOR AMPLAMENTE EXPOSTO EM VOTOS PROFERIDOS NO JULGAMENTO PLENÁRIO DO RE 630.147/DF E DO RE 631.102/PA. PRESUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE INOCÊNCIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA (ADPF 144/DF, REL. MIN. CELSO DE MELLO). PRERROGATIVA ESSENCIAL, IMPREGNADA DE EFICÁCIA IRRADIANTE, ESPECIALMENTE AMPARADA, EM TEMA DE DIREITOS POLÍTICOS, PELA CLÁUSULA TUTELAR INSCRITA NO ART. 15, III, DA CARTA POLÍTICA, QUE EXIGE, PARA EFEITO DE VÁLIDA SUSPENSÃO DAS DIMENSÕES (ATIVA E PASSIVA) DA CIDADANIA, O TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO CRIMINAL. O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO-SOCIAL E O VALOR JURÍDICO DA EXIGÊNCIA DA COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE DE LEI COMPLEMENTAR, MESMO QUE FUNDADA NO § 9º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO, TRANSGREDIR A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA, PELO FATO DE REFERIDA ESPÉCIE NORMATIVA QUALIFICAR-SE COMO ATO HIERARQUICAMENTE SUBORDINADO À AUTORIDADE DO TEXTO E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. DO E. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL QUE DENEGOU REGISTRO DE CANDIDATURA, SOB O FUNDAMENTO DA MERA EXISTÊNCIA, CONTRA O CANDIDATO, DE CONDENAÇÃO PENAL EMANADA DE ÓRGÃO COLEGIADO, EMBORA QUESTIONADA ESTA EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA. CONSEQÜENTE INEXISTÊNCIA DO TRÂNSITO EM JULGADO DE REFERIDA CONDENAÇÃO CRIMINAL. PRESENÇA, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DO EXERCÍCIO DO PODER GERAL DE CAUTELA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. DECISÃO: [...] A perda da elegibilidade constitui situação impregnada de caráter excepcional, pois inibe o exercício da cidadania passiva, comprometendo a prática da liberdade em sua dimensão política, eis que impede o cidadão de ter efetiva participação na regência e na condução do aparelho governamental. [...] (STF. AC: 2763 RO, 2011)

Diante desta afirmação, há de se perquirir qual o fundamento para a imposição desta situação excepcional de mitigação da capacidade eleitoral passiva. De acordo com as lições do ilustre professor José Jairo Gomes (2016, p.256), há dois fundamentos para as inelegibilidades, aqueles por consequência de uma sanção, e outros que se baseiam na situação jurídica em que o cidadão se encontra no momento de formalização do pedido de registro de candidatura,

situação essa que pode decorrer das suas condições, seja profissional ou familiar, bem como de outras consideradas significativas pelo Estado-legislador. E, desta feita, assim resume o autor:

Nesse quadro, é lícito asseverar que a inelegibilidade apresenta duplo fundamento. De um lado, pode ser constituída pela aplicação de uma sanção. De outro, pode ser declarada no processo de registro de candidatura, em razão da não adequação da situação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral em vigor. Cada um desses casos submete-se a regramento próprio.” (GOMES, 2016, p. 257)

O art. 14, §9º ressalta esses fundamentos supramencionados, ao estabelecer como objetivo das inelegibilidades a proteção da probidade administrativa, da moralidade para exercício de mandato analisada a vida pregressa do candidato, além de impedir a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, garantindo assim a normalidade e legitimidade das eleições.

Como já mencionado alhures, novas modalidades de inelegibilidades só podem ser regulamentadas através de lei complementar em consonância com o §9º do art. 14, ao dispor que “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação”. No entanto, conforme Alexandre Ávalo (2014, p.52), ressalta-se acerca das diferenças das inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais, que: “As inelegibilidades constitucionais estão previstas nos parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º do art. 14 da Constituição Federal e, dada a sua envergadura, não precluem.”. Corroborando, o pensamento do mesmo, Agra (2012, p. 155):

Uma diferença processual entre as inelegibilidades constitucionais e as infraconstitucionais é que nas segundas opera-se a preclusão, ou seja, se não forem arguidas no prazo devido, serão convalidadas e reputar-se-ão válidas. As constitucionais não se sujeitam à preclusão, podendo ser arguidas a qualquer momento, em razão do seu caráter público, não havendo possibilidade de a mácula ser convalidada. (apud ÁVALO, 2014, p.52)

E, neste contexto, segundo o professor Alexandre Ávalo, as inelegibilidades constitucionais poderão ser suscitadas a qualquer momento, enquanto as inelegibilidades infraconstitucionais só até o fim do prazo para o ajuizamento da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura.

De acordo com Jairo Gomes (2016, p. 258 a 260), pode se adotar diferentes critérios para as inelegibilidades, dentre eles: quanto à abrangência, pode a inelegibilidade ser absoluta ou relativa, e será tratada *a posteriore*; quanto à extensão, que pode ser classificada em sentido amplo, em que a inelegibilidade compreende, também, as hipóteses de “condição de elegibilidade”, e, em sentido restrito, esse termo não apresenta tal extensão, referindo-se apenas às situações que lhe são próprias; critério espacial ou territorial, o qual classifica as inelegibilidades em municipais, estaduais e nacionais, permitindo assim reconhecer em cada uma das inelegibilidades seu conteúdo proibitivo a partir da situação descrita na norma, a

circunscrição eleitoral e as eleições marcando a relevância temporal a partir de investidura nos cargos eletivos; critério temporal, relativo ao momento da ocorrência da inelegibilidade, pode ser atual, se é apresentada no patrimônio jurídico do cidadão no momento em que se postula o registro de candidatura, e, é superveniente quando ocorre entre o pedido de registro de candidatura e o pleito; quanto à natureza, as inelegibilidades são constitucionais e infraconstitucionais, já abordadas preteritamente; quanto ao modo de incidir, poderá ser direta, causando o impedimento do próprio envolvido no fato que a desencadeia, ou poderá ser reflexa ou indireta, gerando o impedimento de terceiros, como cônjuge e parentes; e, por fim, quanto a origem, denominada de inata ou originária, que é a inelegibilidade que ocorre independente da ação do cidadão ou de terceiros, ela decorre do *status* da pessoa ou da situação jurídica em que se encontra, ao contrário, da inelegibilidade-sanção ou cominada, que é uma sanção dada ao indivíduo como resposta do Estado a prática de certas ações vedadas no ordenamento jurídico e que possuem a inelegibilidade como sanção. Quanto a esta última classificação, no mesmo sentido, leciona Alexandre Ávalo (2014, p.53):

Sob a ótica da origem, as inelegibilidades poderão ser inatas ou cominadas. As inelegibilidades inatas são de natureza originária, pois independem de qualquer prática por parte do cidadão, tendo por objetivo proteger o interesse público. Decorrem da condição existencial da pessoa (*status* ou posição jurídica), não pressupondo qualquer ato ilícito por parte do cidadão, como é o caso do analfabeto ou dos parentes de detentores de cargo eletivo.

Já as inelegibilidades cominadas são de natureza punitiva ou sancionatória, pois emergem como sanção decorrente da prática de condutas vedadas pelo ordenamento jurídico. Assim, em determinadas hipóteses, o ato ilícito é sancionado também com a inelegibilidade, a exemplo da condenação por ato de improbidade ou por abuso do poder econômico ou político.

A classificação mais adotada pela doutrina acerca das inelegibilidades é a que se refere a seu alcance podendo ser divididas, como já visto em absolutas e relativas. Pela nomenclatura podemos deduzir que a absoluta é aplicada a todos, de forma plena; e, a relativa por sua vez dependem de determinadas circunstâncias para incidir. Nesse contexto, assevera Alexandre Ávalo (2016, p.54) que:

As *inelegibilidades absolutas* devem ser consideradas para o exercício de qualquer cargo, independentemente da circunscrição em que ocorra o pleito.

Já as *inelegibilidades relativas* incidem apenas com relação a determinadas circunstâncias ou cargos específicos. Assim, nas relativas, o cidadão poderá optar por disputar outro cargo sobre o qual não recaia a inelegibilidade ou mesmo, quando possível, poderá promover o afastamento do óbice existente.

E, ainda, Pedro Lenza (2016, p.1365) leciona que as inelegibilidades absolutas são impedimentos eleitorais para qualquer cargo eletivo, e estão taxativamente previstos na Constituição em seu art. 14, § 4º, que determina que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

Nesse contexto, tomando como base os ensinamentos de Ávalo (2016, p. 55), os estrangeiros, qualificados na categoria dos inalistáveis são os indivíduos que não detêm nacionalidade brasileira, segundo o texto constitucional. Portanto, a cidadania só é deferida aos nacionais, isto é, aos brasileiros natos ou naturalizados. A propósito, a nacionalidade brasileira também é descrita como condição de elegibilidade, exigida no inciso I do art. 14, §3º, da CF. Logo, o estrangeiro, por não possuí-la, por óbvio também não preencherá. Vale-se ressaltar, a questão dos nacionais equiparados, pois, enquanto houver acordo de reciprocidade, em tese, estes podem realizar o seu respectivo alistamento, como ocorre com os portugueses inclusive se alinhando ao texto constitucional em seu art. 12, §1º, em que afirma que os “portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta constituição”.

Nos casos dos analfabetos, para a doutrina e jurisprudência eleitoral, face os ensinamentos de Cerqueira (2012, p. 2194 a 20196), tem sido adotado o critério do “bilhete”, no qual é considerado analfabeto aquele candidato que não consegue a leitura de um simples bilhete e ainda, no caso de suspeita do magistrado, há a possibilidade de ser submetido a teste para tal aferição, conforme os seguinte julgado:

INELEGIBILIDADE. ANALFABETISMO. 1. A jurisprudência deste Tribunal admite a realização de teste para a aferição da condição de alfabetizado do candidato quando há dúvida quanto à idoneidade do comprovante de escolaridade ou da declaração de próprio punho apresentada no processo de registro. 2. Averiguada a dúvida quanto à declaração de próprio punho fornecida, foi designado teste de alfabetização reservado e individual, ao qual a candidata não compareceu, razão pela qual é de se concluir pela correta conclusão das instâncias ordinárias quanto à configuração da causa de inelegibilidade do art. 14, § 4º, da Constituição Federal. Agravo regimental não provido. (TSE. AgR-REspe: 19067 PE, 2012)

Faz-se imperioso destacar, ainda, que alegação de possuir cargo eletivo não impede que seja reconhecido o analfabetismo, nesse sentido tem também se manifestado a jurisprudência:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. ANALFABETISMO. AFERIÇÃO. JUIZ ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. DECISÃO REFORMADA PELA CORTE REGIONAL. FUNDAMENTO. ANTERIORIDADE. EXERCÍCIO. MANDATO ELETIVO. VIOLAÇÃO. CF, ART. 14, § 4º, LC Nº 64/90, ART. 1º, ALÍNEA A. DIVERGÊNCIA. SÚMULA Nº 15-TSE. PROVIMENTO. 1. Comprovado pelas instâncias ordinárias que o candidato não é alfabetizado, independentemente de anterior exercício de cargo eletivo, impõe-se o indeferimento do seu registro, por incidir a inelegibilidade prevista no art. 14, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes. 2. Recurso provido. (TSE. REspe: 30465 BA, 2008)

Inclusive tal entendimento foi sumulado através da sumula 15 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que afirma o seguinte: “O exercício de mandato eletivo não é circunstância capaz, por si só, de comprovar a condição de alfabetizado do candidato.”

No tocante as inelegibilidades relativas, Pedro Lenza (2016, p.1365) leciona que o relativamente inelegível fica impedido de eleger-se para determinados cargos, podendo, porém, candidatar-se e eleger-se para outros, desde que não recaia a inelegibilidade. Tal impedimento eleitoral para algum cargo eletivo ou mandato, dá-se em função de situações em que se encontre o cidadão candidato, previstas na CFRB/88, art. 14, §§ 5º a 8º, ou, ainda em lei complementar, art. 14, § 9º.

No fito de esmiuçar tais inelegibilidades, significativa faz-se a transcrição os §§ 5º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 88, vejamos:

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 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.

Como se depreende da leitura dos §§ 5º e 6º do art.14, transcritos acima, ambos se referem a impedimento relacionados a cargos de chefia do executivo exercidos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. O primeiro impedimento se refere a impossibilidade de um terceiro mandato consecutivo para o mesmo cargo, e para quem os houver substituído ou sucedido, o que gera questionamento acerca da possibilidade do candidato reeleito poder se candidatar a vice, ou o vice poder se candidatar ao cargo do qual seja vice, mesmo que reeleito.

Tomando-se como base os ensinamentos doutrinários, fundados na jurisprudência pátria, de Alexandre Ávalo (2016, p. 59), apresenta-se que, considerando o óbice de nova reeleição, permitir a candidatura do chefe do executivo, independente das esferas, ao mesmo cargo representaria uma burla ao regramento constitucional, ainda que se desincompatibilize nos seis meses anteriores. Por derradeiro, no que concerne ao vice, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não há óbice para a candidatura, pois somente a sucessão definitiva poderia conduzir ao impedimento do pleito, uma vez que, o Supremo concluiu que a mera substituição

eventual, na condição de Vice no primeiro mandato, é incapaz de conduzir ao impedimento da nova candidatura. Vejamos um julgado:

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS: EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, § 5º. I. - Vice-governador eleito duas vezes para o cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. II. - Inteligência do disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal. III. - RE conhecidos e improvidos” (STF. RE: 366.488, 2005)

É válido mencionar aqui, a figura do denominado “prefeito itinerante” ou “prefeito profissional” que de acordo com Lenza (2016, p.1367) “é aquele que, reeleito em um mesmo Município, na medida em que inelegível para o terceiro mandato consecutivo, transfere o seu domicílio eleitoral para município diverso buscando afastar a inelegibilidade estabelecida no art. 14, § 5.º, da CF/88.”

Durante muito tempo, o TSE admitiu essa situação, ressaltando municípios com territórios limítrofes, a pressupor microrregião eleitoral única ou resultantes de desmembramento, incorporação ou fusão, mas, a Corte Eleitoral mudou o seu entendimento, passando a não mais aceitar essa situação, mesmo se observados os prazos de desincompatibilização, domicílio eleitoral, filiação partidária etc. Veja-se o seguinte julgado:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2008. REGISTRO CANDIDATURA. PREFEITO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO PARA OUTRO MUNICÍPIO. FRAUDE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO § 5.º DO ART. 14 DA CB. IMPROVIMENTO. 1. Fraude consumada mediante o desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no § 5.º do art. 14 da CB. 2. Evidente desvio da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral. 3. Recurso a que se nega provimento (RESPE 32.507, Rel. Min. Eros Grau, j. 17.12.2008 apud LENZA, 2016, p.1367)

O tema chegou a ser discutido pelo STF, o qual manteve o novo entendimento firmado no TSE, não admitindo o terceiro mandato consecutivo, mesmo na hipótese de municípios distintos.

Ressalte-se, conforme Thales Cerqueira (2012, p. 2198), o fato de que a Constituição Federal de 1988, art. 14, § 5º, não previu a desincompatibilização para os chefes do Executivo concorrerem ao mesmo cargo, não podendo haver, assim, uma interpretação que venha restringir esse direito político. Somente no parágrafo subsequente, em que trata dos chefes do executivo se candidatarem a outros cargos, é que há uma menção expressa na

Constituição sobre o período de desincompatibilização de seis meses. Dito isto, valendo-se dos ensinamentos do ilustre professor José Jairo Gomes (2016, p.274), que sintetiza desta forma:

(a) o titular do Poder Executivo e o vice podem reeleger-se aos mesmos cargos uma só vez; (b) cumprido o segundo mandato, o titular não poderá candidatar-se novamente nem ao cargo de titular nem ao de vice; (c) nesse caso, o titular poderá candidatar-se a outro cargo, devendo, porém, desincompatibilizar-se, renunciando ao mandato até seis meses antes do pleito; (d) se o vice substituir o titular nos seis meses anteriores à eleição ou sucedê-lo em qualquer época, poderá concorrer ao cargo de titular, vedadas, nesse caso, a reeleição e a possibilidade de concorrer novamente ao cargo de vice, pois isso implicaria ocupar o mesmo cargo eletivo por três vezes; (e) se o vice não substituir o titular nos últimos seis meses do mandato nem sucedê-lo, poderá concorrer ao lugar do titular (embora não lhe seja dado concorrer ao mesmo cargo de vice), podendo, nesse caso, candidatar-se à reeleição; assim, poderá cumprir dois mandatos como vice e dois como titular.

A ideia da inelegibilidade relativa do art. 14, § 7º dá-se em razão do parentesco, conforme já se manifestou o STF, devendo ser interpretada “[...] de maneira a dar eficácia e efetividade aos postulados republicanos e democráticos da Constituição, evitando-se a perpetuidade ou alongada presença de familiares no poder.” (RE 543.117- AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 24.06.2008, DJE de 22.08.2008 apud LENZA, 2016, p.1369). Portanto, tem-se que são inelegíveis o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção, no território da circunscrição do titular do Chefes do Executivo Federal, Estadual ou Municipal ou quem os haja substituído dentro dos 6 meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Desta feita, ressalva-se, conforme leciona Cerqueira (2012, p. 2026) com base na atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que os parentes do chefe do executivo são elegíveis para o mesmo cargo do titular, quando este for reelegível e tiver renunciado até 6 meses antes do pleito, uma vez que o impedimento se dá no segundo mandato ou se não houver a desincompatibilização do Chefe do Executivo em questão no prazo de seis meses.

O art. 14, § 8.º, prevê expressamente que o militar alistável é elegível. Para tanto, deverá atender ao seguinte: se tiver menos de 10 anos de serviço: deverá afastar-se da atividade; e, se tiver mais de 10 anos de serviço: será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade. Nesse sentido, conforme Lenza (2016, p. 1371):

Na hipótese de contar com menos de 10 anos de serviço, embora o texto diga apenas que o militar deverá afastar-se, esse afastamento deve ser entendido como definitivo. Assim, ao se candidatar a cargo eletivo, o militar com menos de 10 anos será excluído do serviço ativo mediante demissão ou licenciamento ex officio e o consequente desligamento da organização a que estiver vinculado.

No entanto, se o militar contar com mais de 10 anos de serviço (art. 14, § 8.º, II), será agregado (afastado temporariamente) pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Por derradeiro, o art. 14, § 9º, da CRFB/88 estabelece que lei complementar regulará outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim proteger os princípios da probidade administrativa; da moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato; e da 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 supramencionado, da previsão do artigo 14, § 9º, infere-se a necessidade de edição de Lei Complementar para servir de base para os casos de inelegibilidade infraconstitucionais, como a improbidade administrativa, que é o foco do presente estudo. Tal dever constitucional por parte do legislador foi cumprido através da Lei Complementar 64/90, que disciplina no seu artigo 1º diversas hipóteses de inelegibilidade, senão vejamos:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

a) os inalistáveis e os analfabetos;

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura;

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, 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 nos 8 (oito) anos seguintes;

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver

sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

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, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

1. os Ministros de Estado;
2. os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República;
3. o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República;
4. o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
5. o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da República;
6. os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

7. os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica;
 8. os Magistrados;
 9. os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público;
 10. os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;
 11. os Interventores Federais;
 12. os Secretários de Estado;
 13. os Prefeitos Municipais;
 14. os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal;
 15. o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;
 16. os Secretários-Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes;
- b) os que tenham exercido, nos 6 (seis) meses anteriores à eleição, nos Estados, no Distrito Federal, Territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal;
 - c) (Vetado);
 - d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;
 - e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;
 - f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na alínea anterior, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;
 - g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo Poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;
 - h) os que, até 6 (seis) meses depois de afastados das funções, tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes;
 - i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;
 - j) os que, membros do Ministério Público, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;
 - I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;
- III - para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;
 - b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;
 2. os comandantes do Distrito Naval, Região Militar e Zona Aérea;
 3. os diretores de órgãos estaduais ou sociedades de assistência aos Municípios;
 4. os secretários da administração municipal ou membros de órgãos congêneres;
- IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:
- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;
 - b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;
 - c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;
- V - para o Senado Federal:
- a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;
 - b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;
- VI - para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;
- VII - para a Câmara Municipal:
- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;
 - b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.
- § 1º Para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito.
- § 2º O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.
- § 3º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.
- § 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.
- § 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar.”

No entanto, apesar da existência da LC 64/90 que estabelece tais casos de inelegibilidade, a insatisfação social com os inúmeros casos de governantes e o cometimento de atos de improbidade administrativa originou uma campanha envolvendo diversos setores da sociedade, pedindo maior rigor para as candidaturas políticas e no combate à corrupção, através da Campanha da Ficha Limpa, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Nascendo assim, em 2010, por iniciativa popular, a Lei da Ficha-limpa. Esta Lei nada mais é

que a Lei Complementar nº 135 de 2010 que altera algumas questões da Lei Complementar nº 64, de 1990, que, alhures aludido, dispunha sobre as condições, os motivos e as situações em que uma pessoa não poderia se eleger para um cargo público.

3 AS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE RELACIONADAS A ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM A LEI DA FICHA LIMPA:

A Lei Complementar nº 135 veio para conceder mais rigidez às regras já existentes relativas às inelegibilidades, além impor algumas outras, dentre as quais se destaca as alíneas “g” e “l”, do inciso I, do art. 1º, que dispõem acerca de atos de improbidade administrativa, que serão analisados neste capítulo.

3.1 A improbidade administrativa no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90

A Lei da Inelegibilidade compreende, como uma das hipóteses de inelegibilidade para todos os cargos políticos, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por órgão responsável pela apreciação das mesmas.

É inconcebível àquele que administra a coisa pública, e não consegue equilibrar receita e despesa de modo a garantir o bom funcionamento do órgão ou ente, do qual possui gestão, permanecer na administração pública. Desta maneira, prevê a Lei Complementar 64/90, em seu art. 1º, I, “g”, serem inelegíveis:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Conforme ensinamentos do professor José Jairo Gomes (2016, p.312), a inelegibilidade revela-se como efeitos, portanto secundário, uma vez que decorre do ato de rejeição de contas pelo órgão competente. A Justiça Eleitoral, por sua vez, procede o enquadramento dos fatos para reconhecimento da inelegibilidade, não sendo ato próprio da mesma, a qual somente analisa os fatos e as provas que lhe são expostos, reconhecendo-a ou afastando.

Assim como já outrora mencionado, a LC 64/90 tem o condão de proteger a probidade administrativa e a moralidade. O dispositivo, em análise, objetiva tal proteção, levando em conta a vida pregressa do candidato, ao analisar sua experiência como agente político, que figura como executor do orçamento e gestor público, que ao seu turno figura como ordenador de despesas. (GOMES, 2016)

Gomes (2016, p.313) estabelece como requisitos extraídos da lei para a configuração da inelegibilidade os seguintes:

(a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irrecorrível do órgão competente para julgar as contas.

A prestação de contas é prevista, notadamente, no parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988, o qual estabelece o seguinte:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Assevera Gomes (2016, p.313), que a Administração Pública, por imperativo constitucional, conforme os artigos 31 e 70 a 75, está submetida ao controle externo das contas públicas, que é realizado pelo poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 8.443/1992, que trata acerca da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, dispõe em seu art. 16, no tocante ao julgamento das contas pelo Tribunal, o seguinte:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Verifica-se, nos artigos subsequentes da lei, que cabe ao tribunal dar quitação ao responsável quando julgar regulares as contas, ainda que com ressalva, conforme o artigo 18, no qual estabelece que deverá, também, ser determinado pelo tribunal medidas de modo a corrigir as impropriedades ou faltas identificadas. Quanto a essa disposição do art. 18, afirma o Professor Caldas Furtado (2014, p.4), que:

[...] as contas que apresentam, no momento da decisão no processo, irregularidades não sanadas que não afetam a essência da atividade administrativa, a juízo das Instituições de Contas, devem ser aprovadas – ainda que com ressalvas e recomendações –, afastando-se o bom administrador público da listagem preparada para fins de controle de inelegibilidade.

No entanto, o art. 19 estabelece quanto as contas julgadas irregulares, que:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Faz-se imperioso destacar, conformes ditames de Gomes (2016, p. 314), que não há nenhuma referência a “irregularidade insanável” na lei supra mencionada, no entanto, verifica-se que a insanabilidade é requisito encontrado na alínea “g”, I, art. 1º, da LC no 64/90. Nesse sentido, leciona Furtado (2014, p.3) acerca desta temática no âmbito do processo de contas que:

[..] a expressão irregularidade sanada é comumente utilizada para se designar aquela que, apontada inicialmente no relatório técnico, deixou de subsistir no decorrer da sua instrução. Nesse passo, tem-se que, no início do processo, qualquer irregularidade pode ser sanada, quer seja por razões de direito quer seja por circunstâncias de fato; após o trânsito em julgado, não há que se falar em sanabilidade de irregularidade.

Destarte, verifica-se que a determinação da insanabilidade da irregularidade não é de competência dos tribunais de contas, mas da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, Ávalo (2014, p. 71): “Já a verificação de que a irregularidade é insanável ou não é feita pela Justiça Eleitoral. Deveras, nada obsta que o órgão competente para o julgamento das contas manifeste expressamente essa conclusão, mas a palavra final cabe à Justiça Eleitoral”.

O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou também nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, 1, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64190. EXAME DA NATUREZA DAS IRREGULARIDADES QUE ENSEJARAM A REJEIÇÃO DAS CONTAS. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO. 1. A Justiça Eleitoral, a fim de verificar a incidência da inelegibilidade disposta no art. 1, 1, g, da LC 64190, pode examinar a natureza das irregularidades que fundamentaram a rejeição de contas, interpretando-as como sanáveis ou insanáveis, independentemente de o órgão competente ter se manifestado a esse respeito. (TSE - AgR-REspe: 34560 TO, 2012)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. TCE/MA. GESTOR DE FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA E NÃO COMPROVAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPROVIMENTO. 1. A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, exige, concomitantemente: a) rejeição de contas, relativas ao exercício de cargo ou função pública, por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; b) decisão irrecurável proferida pelo órgão competente; c) inexistência de provimento suspensivo ou anulatório emanado do Poder Judiciário. 2. As irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - dispensa indevida de licitação para contratação de serviços diversos e ausência de comprovação de tal procedimento para aquisição de gêneros alimentícios - são insanáveis e configuram, em tese, atos de improbidade administrativa, a teor do art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92. No caso, a decisão que rejeitou as contas do agravante transitou em julgado em 21.10.2009. 3. Não compete à Justiça Eleitoral aferir o acerto ou desacerto da decisão prolatada pelo tribunal de contas, mas sim proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como

sanáveis ou insanáveis para fins de incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes. 4. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR-RO: 323019 MA, 2010)

Diante do que já fora exposto, nota-se que não é qualquer irregularidade, ainda que reconhecida pelo Tribunal de Contas, que será apreciada pela Justiça Eleitoral como insanável de modo a configurar causa de inelegibilidade. Sendo que está configurada somente quando a irregularidade for insuperável. Neste viés, ensina Gomes (2016, p. 314) que:

Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público; podem causar dano ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública.

Nesta perspectiva, o Tribunal Superior Eleitoral corrobora tal pensamento:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE PREFEITO. CANDIDATO ELEITO. INDEFERIMENTO PELO TRE DE MINAS GERAIS. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. REJEIÇÃO, PELO TCU, DE CONTAS RELATIVAS A CONVÊNIOS FIRMADOS PELO AGRAVANTE COM O MINISTÉRIO DO TURISMO, QUANDO EXERCI O CARGO DE PREFEITO DO MUNICÍPIO. RECURSOS FEDERAIS. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES. DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE HAVIDA POR INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE MÍNIMAS ESCUSAS PARA A PRÁTICA DOS ATOS TIDOS POR ÍMPROBOS, DADO QUE O INTERESSADO FOI INERTE QUANTO À SUA OPORTUNA APRESENTAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTAS JULGADOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A controvérsia dos autos limita-se à incidência ou não da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90 ao caso dos autos, em que o agravante teve suas contas de convênios firmados com o Ministério do Turismo, referentes ao período em que exerceu o cargo de Prefeito daquele município, nos exercícios financeiros de 2005 a 2008, desaprovadas pelo TCU. 2. Da moldura fática da decisão do TCU relativa ao convênio celebrado para a implementação do projeto referente ao Carnaval de 2008, verifica-se que a conduta do agravante (a) descumpriu a Lei de Licitações, por inexigibilidade de licitação sem amparo legal; (b) provocou dano ao erário, ao não demonstrar a destinação dos recursos advindos do convênio; e (c) feriu princípios basilares da Administração Pública, em decorrência de ato de gestão ilegítimo e antieconômico. [...] 4. Se o entendimento jurisprudencial desta Corte é o de que o descumprimento da Lei de Licitações constitui, a princípio, irregularidade insanável apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, g, da LC 64/90 (AgR-REspe 39-64/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 21.9.2016), não há como não se reconhecer a insanabilidade das irregularidades apontadas na decisão do TCU quando se conjuga aquele fato com a ocorrência de dano ao erário, uma vez que não foi comprovado que os recursos transferidos pelo Governo Federal ao município, em razão do convênio firmado com o Ministério do Turismo, foram efetivamente aplicados no projeto Carnaval de 2008. [...] 7. Agravo Regimental desprovido. (TSE. RESPE: 17292 MG, 2017)

Para a caracterização da inelegibilidade, também se faz necessário que a irregularidade além de insanável seja configurada como ato doloso de improbidade administrativa. Assim, verifica-se que não é exigida a condenação do agente por ato de improbidade administrativa, e nem que haja ação de improbidade em curso na Justiça Comum, sendo o único objetivo de caracterizar a inelegibilidade. Conforme analisado alhures, é da

Justiça Eleitoral a competência para apreciar essa matéria e qualificar os fatos que lhe são apresentados, a qual dirá se a irregularidade apontada é insanável, se configura ato doloso de improbidade administrativa e se constitui ou não inelegibilidade. (GOMES, 2016)

Denota-se imperioso frisar que, segundo Furtado (2014, p.4), o dolo exigido pela Lei Complementar nº 64/90, artigo 1º, I, g, é o genérico, portanto, se limita à constatação da consciência do agente ou seja, a vontade de praticar a conduta em si, não se exigindo o dolo específico, necessitando apenas que esteja caracterizado pela conduta do administrador, quando ele deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais, o dolo genérico ou eventual. Nesse diapasão, a jurisprudência tem se firmado:

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. ALÍNEA G. OITO ANOS. CONTAGEM. AJUIZAMENTO. AÇÃO. SUSPENSÃO. REINÍCIO. COVÊNIO. VINCULAÇÃO. INSANABILIDADE. DOLO GENÉRICO. [...] 4. Para efeito da apuração da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, não se exige o dolo específico, bastando para a sua configuração a existência de dolo genérico ou eventual, o que se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais que vinculam a sua atuação. Votação unânime. 5. Recurso do Ministério Público Eleitoral não conhecido. Recurso do 2º recorrente, conhecido e provido para indeferir o registro da candidatura do recorrido. (TSE. REspe: 14313 MG, 2012)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE PREFEITO. CANDIDATO ELEITO. INDEFERIMENTO PELO TRE DE MINAS GERAIS. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. REJEIÇÃO, PELO TCU, DE CONTAS RELATIVAS A CONVÊNIOS FIRMADOS PELO AGRAVANTE COM O MINISTÉRIO DO TURISMO, QUANDO EXERCIA O CARGO DE PREFEITO DO MUNICÍPIO. RECURSOS FEDERAIS. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES. DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE HAVIDA POR INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE MÍNIMAS ESCUSAS PARA A PRÁTICA DOS ATOS TIDOS POR ÍMPROBOS, DADO QUE O INTERESSADO FOI INERTE QUANTO À SUA OPORTUNA APRESENTAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTAS JULGADOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...] 6. Ademais, para se caracterizar a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do ad. 1º, 1, da LC 64/90, não se exige a presença do dolo específico ou do consilium fraudis, bastando, como regra geral, o chamado dolo genérico, que se pode ter por configurado quando o Administrador não atende, voluntariamente, nem apresenta escusas aceitáveis para seu ato, os comandos constitucionais ou legais, que vinculam e pautam as condutas dos gestores, especialmente no que diz respeito aos gastos públicos. E correto afirmar que não se pode presumir a prática de conduta ilícita, mas também não se pode afastá-la ex gratia, quando o agente deixa de justificar seu ato ou de apresentar razões capazes de pelo menos explicá-lo. 7. Agravo Regimental desprovido. (TSE, RESPE: 17292 MG, 2017)

Conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, entre outras situações, constituem irregularidades insanáveis e configuradoras de ato de improbidade administrativa:

- a) A não observância do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal;

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI

COMPLEMENTAR Nº 64/90. INCIDÊNCIA. 1. A não observância do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal configura irregularidade insanável que constitui em tese ato doloso de improbidade administrativa para efeito da incidência da inelegibilidade. Precedentes. 2. O limite estabelecido pelo art. 29-A é um dado numérico objetivo, cuja verificação é matemática. Pretender estabelecer, por critérios de proporcionalidade ou razoabilidade, que tais limites possam ser ultrapassados ou desrespeitados em pequenos percentuais significaria permitir a introdução de um critério substancialmente subjetivo, quando as regras de inelegibilidade devem ser aferidas de forma objetiva. 3. O erro material contido na decisão agravada diz respeito ao valor correspondente, em reais, do percentual excedido, o que não é suficiente para alteração da conclusão, pois reconhecido que houve o extrapolamento do limite percentual, sendo irrelevante seu valor monetário. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE. AgR-REspe: 32679 SP, 2013)

b) O descumprimento da Lei de Licitações;

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES. PROVIMENTO JUDICIAL. LIMINAR. TUTELA. NÃO-OBTENÇÃO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. 1. A natureza das irregularidades foi apreciada e, quanto a estas, foi assentado serem insanáveis, sendo certo que uma delas diz respeito ao descumprimento da Lei de Licitações, o que, segundo a jurisprudência desta Corte, realmente constitui irregularidade insanável. 2. Para afastar a conclusão da Corte Regional, seria necessário superar o óbice expresso na Súmula nº 279 do Supremo Tribunal Federal, que inviabiliza, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória. 3. Inexistência de obtenção de liminar ou tutela antecipada para suspender a eficácia do ato que rejeitou as suas contas, de maneira a afastar a inelegibilidade da LC nº 64/90, como tem entendido este Tribunal Superior. 4. O agravo regimental, para obter êxito, deve afastar especificamente todos os fundamentos da decisão impugnada, sob pena de subsistirem as suas conclusões. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE. AgR: 29945 SP, 2008)

c) O não pagamento de precatórios, quando evidenciada a disponibilidade financeira;

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. CONTAS REJEITADAS. PRECATÓRIOS. NÃO-PAGAMENTO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. PROPOSITURA. RECURSO. PROVIMENTO. DEFERIMENTO. CANDIDATURA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. CARACTERIZAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. 1. Constitui irregularidade insanável o não-pagamento de precatórios, quando evidenciada a disponibilidade financeira. 2. A mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou antecipatório, não suspende a cláusula de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. 3. Divergência jurisprudencial configurada. 4. Recurso provido. (TSE. REspe: 29563 SP, 2008)

d) O pagamento indevido de verbas indenizatórias a vereadores a título de participação em sessões extraordinárias;

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2014. IMPUGNAÇÃO. EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO ADEQUADO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL E PAGAMENTO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA A VEREADORES. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. PROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO.

INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. 1. A simples protocolização de recurso de revisão não retira o caráter definitivo da decisão da Corte de Contas. 2. O indevido pagamento a vereadores a título de participação em sessão extraordinária configura irregularidade insanável e constitui, em tese, ato doloso de improbidade administrativa, para o fim de atrair a incidência da causa de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. 3. O não recolhimento de verbas previdenciárias ou a ausência do devido repasse da contribuição patronal à Previdência, são irregularidades insanáveis que configuram atos dolosos de improbidade administrativa, aptas a atrair a incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do artigo 1º da LC nº 64/90. 4. Ação de impugnação julgada procedente. Registro indeferido. (TER-GO. RECAND: 117316 GO, 2014)

e) O recolhimento de contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. RECURSO DE REVISÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. LEI DE LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INSS. REPASSE. AUSÊNCIA. AÇÃO ANULATÓRIA. PROPOSITURA. DESPROVIMENTO.

1. O recurso de revisão só é cabível contra decisão da Corte de Contas transitada em julgado. 2. O descumprimento da Lei de Licitação e a retenção das contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social são consideradas irregularidades insanáveis. 3. Ação desconstitutiva sem provimento judicial, mesmo que provisório, não afasta a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. 4. Decisão mantida por seus próprios fundamentos. 5. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR-REspe nº 32.305/CE, 2008).

f) Abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legal

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. INELEGIBILIDADE NÃO AFASTADA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 224, § 3º, DO CÓDIGO ELEITORAL. REALIZAÇÃO DE NOVO PLEITO. Agravo regimental do candidato 1. A abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa constitui vício insanável decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, apto a ensejar o reconhecimento da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90. [...] 7. Agravos regimentais aos quais se nega provimento. (TSE. AgR-Respe: 390-69/MG, 2016);

g) Pagamento indevido de diárias;

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO. VICE-PREFEITO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. ART. 1º, I, G, DA LC nº 64/90. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO PROVIMENTO. 1. Consoante o princípio da unirecorribilidade recursal, é incabível a interposição de mais de um recurso pela mesma parte contra uma única decisão judicial. 2. Compete à Justiça Eleitoral proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades constatadas pelos tribunais de contas para fim de incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. Precedentes. 3. A constatação, pela Justiça Eleitoral, da prática de ato doloso de improbidade administrativa implica juízo em tese. Precedentes. 4. As irregularidades constatadas pagamento indevido de diárias durante o recesso legislativo (em contrariedade à Lei Orgânica do Município) e diferença de R\$ 121.416,18 entre o valor empenhado e o efetivamente pago a vereadores e servidores constituem, em tese, ato doloso de improbidade administrativa, inexistindo na espécie circunstância apta a afastar o elemento subjetivo. 5. Primeiro agravo regimental desprovido e segundo agravo regimental não conhecido. (TSE. AgR-REspe: 16813 2014)

h) Descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que versa sobre os restos a pagar de final de mandato;

RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI. DESCUMPRIMENTO. ART. 42. INSANABILIDADE EM TESE. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO TRE. REGIMENTAL PROVIDO EM PARTE. O descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tese, constitui irregularidade insanável, cabendo ao Tribunal Regional Eleitoral, diante das particularidades da espécie, máxime porque ocorrente o fato em 2000, no momento da entrada em vigor daquele diploma legal, se manifestar acerca da insanabilidade ou não das contas. Agravo regimental provido em parte para que o Tribunal Regional Eleitoral se pronuncie. (TSE. AgR-REspe: 32944 PR, 2008)

i) Pagamento com recursos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) de remuneração dos profissionais do magistério abaixo do mínimo fixado em lei;

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. NÃO APLICAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO. RECURSOS. EDUCAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, II, DA LEI 8.429/92. DESPROVIMENTO. 1. A desaprovação de contas de prefeito, por meio de decreto legislativo, em virtude da não aplicação do percentual mínimo de 60% da receita do FUNDEB em favor da remuneração do magistério de educação básica, conforme preceitua o art. 60, XII, do ADCT, configura irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90. 2. Com relação ao elemento subjetivo, não se exige o dolo específico de causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios administrativos. O dolo, aqui, é o genérico, a vontade de praticar a conduta em si que ensejou a improbidade. [...]4. Agravo regimental não provido. (TSE. AgR-REspe: 438-98/SP, 2013)

j) Pagamento a maior de subsídio a vereadores, em descumprimento ao artigo 29, VI, da Constituição Federal.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. RECONSIDERAÇÃO DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. PAGAMENTO A MAIOR DE SUBSÍDIO A VEREADORES. ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NEGADO PROVIMENTO. 1. Em sede de agravo regimental, não há previsão legal de vista dos autos e instauração de contraditório, com abertura de prazo ao agravado. A reconsideração da decisão agravada corresponde a juízo discricionário do magistrado, a ser exercido no momento oportuno e sem prejuízo de posterior impugnação. Essa a norma prevista no art. 36, § 9º, do RI-TSE. Precedente do TSE e do STF. 2. O pagamento a maior de subsídio a vereadores (dentre eles o próprio agravante), em descumprimento ao art. 29, VI, da CF/88, constitui irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa (art. 10, I, IX e XI, da Lei 8.429/92), atraindo a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido. (TSE. AgR-REspe: 19317 SP, 2013)

Conforme anteriormente citado, para configuração da inelegibilidade faz-se necessária que a decisão de rejeição de contas pelo órgão competente seja irrecorrível. José Jairo Gomes (2016, p. 316) afirma que irrecorrível é aquela “decisão final, irretroatável, da qual não mais caiba recurso visando sua modificação”, no entanto, para que a mesma produza todos

os seus efeitos, operando-se a preclusão ou coisa julgada formal, é fundamental que seja devidamente publicada para configuração da inelegibilidade. O TSE, inclusive, já se manifestou nesse sentido por entender que “transmitir ao interessado a ciência inequívoca de seu inteiro teor e lhe permitir a adoção das medidas cabíveis, sejam elas administrativas ou judiciais, para reverter ou suspender seus efeitos. [...]” (TSE - REspe no 134024/MG – DJe 21-9-2011, p. 38-39 apud GOMES, 2016, p.316). Destarte, para que se configure a inelegibilidade, apesar da rejeição de contas pelo órgão competente, torna-se imprescindível a publicação da decisão para que produza seus efeitos.

Tanto Tácito Cerqueira (2012, p.2281) como Caldas Furtado (2014, p.6) destacam, ainda, como requisito para configuração da inelegibilidade a parte final da alínea “g” do art. 1º, I, da Lei Complementar 64/90, a qual afirma que a decisão de rejeição das contas não poderá ter sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Verifica-se então uma referência a força do princípio da inafastabilidade da jurisdição, tendo em vista que a decisão é tomada no âmbito administrativo, no entanto, a matéria sempre poderá ser levada à apreciação do Poder Judiciário, em consonância com o inciso XXXV, do art. 5º da Constituição Federal do Brasil, o qual estabelece que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”.

A alínea “g” foi inserida pela Lei da Ficha Limpa à LC 64/90, consagrando a nova interpretação dada a Súmula n. 1 do TSE, que possui a seguinte redação: “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas antes da impugnação, fica suspensa a inelegibilidade.”, que passou a ser lida pela jurisprudência da Corte da seguinte maneira: “a mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou tutela antecipada, não suspende a inelegibilidade”, como se pode inferir dos seguintes acórdãos do TSE de 2006: RO n. 912/2006; RO n. 963/2006; RO n. 965/2006 e no REspe n.26.942/2006, no RO 1.067, entre outros. (CERQUEIRA, 2012)

Desta forma, a ação que objetiva desconstituir a decisão que desaprovou as contas do candidato deve ser proposta antes da impugnação ao registro, mas se faz necessário a obtenção de liminar ou tutela antecipada para suspensão dos efeitos da decisão de rejeição de contas, tendo em vista que o simples ato de protocolizar a ação deixou de ser suficiente para efeito de suspender a incidência da correspondente inelegibilidade. (FURTADO, 2014)

Decorre ainda desse viés que se for proferido uma decisão que absolveu ou condenou o candidato por atos de improbidade administrativa, sendo os fundamentos nela adotados referentes a rejeição de contas, os efeitos da coisa julgada devem ser respeitados pela Justiça Eleitoral. (GOMES,2016)

Em consonância com o art. 1º, I, g, da LC 64/90 verifica-se que se torna inelegível, para as eleições seguintes, por 8 anos, os candidatos que têm contas rejeitadas a partir da data da decisão. Conforme pontuado anteriormente, a publicação é fundamental para que torne a decisão irrecorrível ao se operar a preclusão ou a coisa julgada formal, no entanto, conforme Jairo Gomes (2016, p. 323), a data de publicação da decisão é o marco inicial para incidência da inelegibilidade em apreço.

Ao final da alínea “g”, o dispositivo infralegal preceitua que o mandamento ali contido se aplica “[...] a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.”, assim as contas rejeitadas advêm dos administradores no exercício de cargos ou funções públicas. Nesse viés, leciona Tácito Cerqueira (2012, p.2248) que:

Todo aquele que estiver no exercício de funções públicas deverá prestar as contas obtidas ao longo de sua gestão (administração). Portanto, somente são sujeitos e podem ter suas contas rejeitadas o nacional que já exerça ou exerceu cargo público: Prefeito, Presidente da Câmara Municipal, Secretários de Estado, Presidente da República, Governador de Estado etc.

3.2 A improbidade administrativa no art. 1º, I, “l”, da LC 64/90

O legislador da Lei da Ficha Limpa inovou ao instituir novas hipóteses geradoras de inelegibilidades, acrescentando ao inciso I, do art. 1º da LC 64/90 as alíneas de “j” a “q”. Dentre tais inovações, encontra-se a inelegibilidade decorrente da condenação por atos de improbidade administrativa na alínea “l”, dispondo o que se segue:

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

Em consonância com os ensinamentos de Alexandre Ávalo, para que reste configurada a inelegibilidade da alínea supra, faz-se imperioso que estejam presentes:

- a) existência de condenação por ato doloso de improbidade administrativa;
- b) dispositivo da condenação inclui a sanção de suspensão dos direitos políticos
- c) decisão condenatória definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado;
- d) que implique lesão ao patrimônio público e/ou enriquecimento ilícito;
- e) lapso de oito anos entre a condenação ou o trânsito em julgado até o fim do cumprimento da pena. (Ávalo, 2014, p. 80)

Assim, a alínea em apreço preconiza, como um dos requisitos para configuração da inelegibilidade, que o ato de improbidade administrativa do agente seja cometido de forma dolosa, portanto, praticado de forma voluntária e consciente. No entanto, a análise do dolo nos atos de improbidade administrativa é complexa, visto que a Lei de Improbidade Administrativa

silenciou nos artigos 9º, 10-A e 11, que tratam respectivamente sobre os atos de improbidade que importam enriquecimento do agente, os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentam contra princípios da Administração, quanto a necessidade de dolo do agente, em contrapartida, no art. 10, que aborda atos de improbidade que causam lesão ao erário, exige que conduta seja culposa ou dolosa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.844) assevera, quanto ao elemento subjetivo, dolo ou culpa, que:

O enquadramento na Lei de Improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele a presença de um comportamento desonesto.

Diante disto, corroboram com tal entendimento, Ricardo Alexandre e João de Deus (2015, p.216), ao lecionarem que se faz necessário para qualificar enquanto ato de improbidade administrativa a presença do elemento subjetivo, dolo ou culpa, na conduta do agente. E, afirmam ainda, que diante da omissão quanto aos artigos 9º, 10-A e 11, os atos de improbidades destes artigos somente podem ser tipificados mediante a comprovação de dolo do agente, enquanto os atos que causam lesão ao erário, também admitem a comprovação pela modalidade culposa.

Tal juízo é o que vem sendo confirmado pela jurisprudência pátria, reafirmando a indispensabilidade do elemento subjetivo na conduta.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE EM PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. [...] III. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; STJ, REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; STJ, AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014. IV. Agravo Regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp: 1397590 CE, 2015)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). ART. 11 DA LEI 8.429/92. 1. Não caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a contratação de servidores sem concurso público baseada em legislação municipal, por justamente nesses casos ser

difícil de identificar a presença do elemento subjetivo necessário (dolo genérico) para a caracterização do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública. Precedentes: AgRg no REsp 1358567/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013, EDcl no AgRg no AgRg no AREsp 166.766/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/10/2012, REsp 1231150/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/04/2012. 2. Agravo regimental não provido. (STJ. AgRg no AREsp: 747468 MS, 2016)

Conforme retro mencionado, a lei nº 8.429/92 descreve quatro tipos diferentes de ato de improbidade administrativa: no art. 9º, atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no art. 10, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; art. 10-A, atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e no art. 11, atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. No entanto, verifica-se pela interpretação da alínea “1”, assim como nos requisitos elencados pelo professor Alexandre Ávalo, que apenas os dois primeiros causam a inelegibilidade de acordo com o texto da alínea. Nesse sentido, a jurisprudência tem afastado a possibilidade de inelegibilidade em outros casos de improbidade.

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO. ELEICOES 2012. VEREADOR. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLACAO AOS PRINCIPIOS DA ADMINISTRACAO PÚBLICA. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. AUSENCIA DE CONDENAÇÃO POR DANO AO ERARIO E ENRIQUECIMENTO ILCITO. PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte e no sentido de que não incide a inelegibilidade da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, nos casos em que a condenação por improbidade administrativa importou apenas violação aos princípios da administração pública, sendo necessária também a lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito (Precedentes: AgR-REspe nº 67-10/AM, Rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS de 6.12.2012). 2. Não cabe à Justiça Eleitoral proceder a novo enquadramento dos fatos e provas veiculados na ação de improbidade para concluir pela presença de dano ao erário e enriquecimento ilícito, sendo necessária a observância dos termos em que realizada a tipificação legal pelo órgão competente para o julgamento da referida ação. 3. Recurso especial provido para deferir o registro do candidato. (TSE - REspe: 154144 SP, 2013)

Faz-se imprescindível destacar que nos atos de improbidade do art. 10, atos que causam prejuízo ao erário, a inelegibilidade só incidirá nos casos em que for o agente condenado por ato doloso, não cabendo a configuração da mesma na modalidade culposa, em consonância com a orientação jurisprudencial, a exemplo do julgado a seguir:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. VEREADOR. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. No caso vertente, o agravante foi condenado - mediante decisão colegiada, em ação de improbidade - à suspensão dos direitos políticos, em decorrência de dano causado ao Erário, bem como por enriquecimento ilícito próprio e de terceiro, por ter, junto aos demais vereadores, firmado contratos individuais de locação de automóveis a preços superfaturados. 2. O dolo também

restou demonstrado, haja vista a impossibilidade de se vislumbrar a prática da referida conduta sem que seja dolosa, consoante delineou o acórdão recorrido. 3. O entendimento em tela está em harmonia com a jurisprudência mais recente desta Corte, segundo a qual a inelegibilidade do art. 1º, I, L, da LC nº 64/90 incide quando verificada, efetivamente, a condenação cumulativa por dano ao Erário e enriquecimento ilícito, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que a condenação cumulativa não conste expressamente da parte dispositiva da decisão condenatória (Precedentes: RO nº 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 22.10.2014; RO nº 380-23/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 11.9.2014). 4. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR-AI: 189769 CE, 2015)

No tocante a esta temática ainda se faz deveras relevante analisar o enriquecimento ilícito de terceiro. Conforme a jurisprudência do Tribunal superior Eleitoral tem pacificado que, preenchidos os demais requisitos, o enriquecimento ilícito de terceiro é capaz de configurar a inelegibilidade em análise.

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. VEREADOR. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. No caso vertente, o agravante foi condenado - mediante decisão colegiada, em ação de improbidade - à suspensão dos direitos políticos, em decorrência de dano causado ao Erário, bem como por enriquecimento ilícito próprio e de terceiro, por ter, junto aos demais vereadores, firmado contratos individuais de locação de automóveis a preços superfaturados. [...]3. O entendimento em tela está em harmonia com a jurisprudência mais recente desta Corte, segundo a qual a inelegibilidade do art. 1º, I, L, da LC nº 64/90 incide quando verificada, efetivamente, a condenação cumulativa por dano ao Erário e enriquecimento ilícito, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que a condenação cumulativa não conste expressamente da parte dispositiva da decisão condenatória (Precedentes: RO nº 1408-04/RJ, Rel. Min. Maria Thereza, PSESS de 22.10.2014; RO nº 380-23/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 11.9.2014). 4. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR-AI: 189769 CE, 2015)

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA 'L' DO INCISO I DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO. ATO DOLOSO. DANO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. POSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO NA FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. PRECEDENTES DO TSE. CONSTATAÇÃO NO CASO CONCRETO DA PRESENÇA DOS ELEMENTOS. CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA E CHAPA MAJORITÁRIA MANTIDO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. Na análise dos elementos que atraem a causa de inelegibilidade prevista na alínea 'l' do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 (i - condenação por ato doloso de improbidade administrativa, ii - enriquecimento ilícito, iii - dano ao erário) é lícito ao Poder Judiciário Eleitoral analisar a fundamentação da decisão proferida por outro ramo do Poder Judiciário e que lastreou a impugnação ao pedido de registro de candidatura. 2. Quando na decisão colegiada que reconhece a prática de ato de improbidade administrativa se infere que a condenação afirmou a presença de dolo, de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito, próprio ou de terceiro, é inescapável a incidência da sanção de inelegibilidade prevista na alínea 'l' do inciso I do art. 1º da LC 64/90. 3. Recurso conhecido e improvido. (TRE-PR. RE: 21175 PR, 2016)

Em consonância com afirmação anterior, também é um pressuposto para a incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “l”, da LC nº 64/90, que a

decisão condenatória seja definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado. Desta forma, além das ações que transitam em julgado, aquelas proferidas por órgão colegiado, desde que não haja liminar que suspenda a mesma, estão aptas para configurar a inelegibilidade em apreço.

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 elenca a seguinte relação de sanções possíveis de serem aplicadas ao responsável pelo ato de improbidade: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a ressarcimento integral do dano, quando houver, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. Entretanto, apesar dessa série de sanções possíveis de serem aplicadas, apenas a cominação da suspensão dos direitos políticos ocasiona a inelegibilidade. (ÁVALO, 2014, p. 81)

Nesse viés, também, vem se posicionando a jurisprudência, conforme se depreende dos julgados a seguir:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA (RCED). AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE CONCURSO PÚBLICO. CONDENAÇÃO POSTERIOR AO REGISTRO. PREFEITO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE AFASTA O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO PRÓPRIO OU DE TERCEIROS, POR TER SIDO EFETIVAMENTE PRESTADO O SERVIÇO PELOS CONTRATADOS. INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO. 1. "A teor do disposto na alínea l do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, indispensável é ter-se condenação à suspensão dos direitos políticos, considerado ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. A tanto não equivale arregimentação de servidores, via cooperativa, sem concurso público" (REspe nº 109-02/SP, Rel. Min. Marco Aurélio. DJE de 11.4.2013). 2. In casu, o TRE anotou constar da decisão proferida pela Justiça Comum não ter havido enriquecimento do agente tido por ímprobo nem de terceiro, até porque o serviço contratado foi efetivamente prestado. Em sede extraordinária, não há como infirmar tal conclusão. (Precedentes do TSE: AgR-REspe nº 4681/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, PSESS de 12.12.2012 e AgR-REspe nº 7154/PB, de minha relatoria, DJE de 12.4.2013). 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (TSE. AgR-AI: 78569 SP, 2014)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. CARGO. PREFEITO. INTEGRAÇÃO DO VICE-PREFEITO NO PROCESSO NA QUALIDADE DE LITISCONSORTE SIMPLES. JUNTADA DE DOCUMENTO PREEXISTENTE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA AFRONTA AO ART. 275 DO CE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ANÁLISE IN CONCRETO PELA JUSTIÇA ELEITORAL, A PARTIR DA FUNDAMENTAÇÃO DO DECISUM CONDENATÓRIO DA JUSTIÇA COMUM. ENTENDIMENTO SUFRAGADO PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. NÃO CONHECIMENTO DO ESPECIAL QUANTO AO ALEGADO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SUPERFATURAMENTO DE OBRAS. PAGAMENTO POR

SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. REMUNERAÇÃO DE VICE-PREFEITO EM PATAMAR SUPERIOR AO ESTABELECIDO EM LEI. REQUISITOS DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO [...] III. Mérito 10. O art. 1º, I, l, da Lei Complementar nº 64/90, pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) a condenação por improbidade administrativa, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, (ii) a suspensão dos direitos políticos, (iii) o ato doloso de improbidade administrativa e (iv) a lesão ao patrimônio público e (v) o enriquecimento ilícito. 11. A cognição realizada pelo juiz eleitoral depende do elemento do tipo eleitoral analisado, ampliando-a ou reduzindo-a, de ordem a franquear a prerrogativa de formular juízos de valor acerca da ocorrência in concreto de cada um deles. [...] 15. In casu a) O recorrente foi condenado por decisão colegiada da Justiça Comum à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa. b) As condutas consignadas no decism condenatório da Justiça Comum viabilizam a conclusão da prática dolosa de atos que importam dano ao erário e enriquecimento ilícito, na medida em que se reconheceu (i) a ocorrência de superfaturamento de obras públicas, (ii) o pagamento por serviços não prestados e (iii) o pagamento de remuneração acima do patamar legal a vice-prefeito. c) Referidas condutas, todas consignadas no decism condenatório da Justiça Comum, viabilizam a conclusão da prática dolosa de atos que importam dano ao erário e enriquecimento ilícito, na medida em que reconhecidos o superfaturamento de obras, o pagamento por serviços não prestados e o pagamento de remuneração acima do patamar legal a vice-prefeito. 16. Ex positis, nego provimento a este recurso especial, ao tempo em que revogo a liminar deferida nos autos. (TSE. RESPE: 00001405720166170045 PE, 2017)

Conforme supra mencionado, o último requisito se refere ao lapso temporal em que vai incidir a inelegibilidade. O art. 1º, inciso I, alínea “l”, da Lei Complementar 64/90, assevera que serão inelegíveis os agentes ímprobos “desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”. Conforme leciona o professor Jairo Gomes (2016, p. 330), o termo “pena” faz referência a sanção suspensiva de direitos políticos imposta pela Justiça Comum, sendo que como já analisado outrora, pelo artigo 12, I e II, da Lei no 8.429/92 tal suspensão pode se dar pelo período de cinco a dez anos, desta forma, a inelegibilidade de oito anos terá início após vencido o período de suspensão. Em consonância, os tribunais também adotaram a interpretação literal da norma, conforme julgados seguintes:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEAS G E L, DA LC 64/90. DECISUM JUDICIAL. SUSPENSÃO DE EFEITOS DE DECRETO LEGISLATIVO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE. CONHECIMENTO INVIÁVEL. PENALIDADE DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. AUSÊNCIA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. 1. Autos recebidos no gabinete em 27.11.2016. [...] INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, L, DA LC 64/90 6. São inelegíveis, para qualquer cargo, "os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena" (art. 1º, I, l, da LC 64/90). 7. Para incidência da inelegibilidade, é indispensável que o candidato tenha sido condenado à suspensão de direitos políticos, requisito que deve constar de modo expreso da parte dispositiva do decreto condenatório, já que não decorre automaticamente do ilícito. CONCLUSÃO 8. Agravo regimental desprovido. (TSE. RESPE: 00001122720166130328 MG, 2016)

REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. PROVIMENTO. INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 1º, I, ALÍNEA L DA LC Nº 64/90. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS AO REGISTRO DA CANDIDATURA. ART. 27 DA RESOLUÇÃO Nº 23.405/TSE. FALTA DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE - AFERIÇÃO NO MOMENTO DO REGISTRO. INDEFERIMENTO. 1. Nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea l, da Lei Complementar nº 64/90, consideram-se inelegíveis: "os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena". 2. Estando presentes quaisquer das hipóteses de causa de inelegibilidade, o indeferimento do registro de candidatura é medida que se impõe. (TRE-AP. RCAND: 18730 AP, 2014)

Todavia, é fundamental se levantar a questão que, apesar de ser o posicionamento minoritário, existe uma corrente que defende a detração do período decorrido entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado do prazo de inelegibilidade após o cumprimento da pena. Esta tese foi, inclusive, levantada pelo Ministro Relator Luís Fux no julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4578 e das Ações Diretas de Constitucionalidade 29 e 30, em 16/02/2012, no entanto, ele foi voto vencido.

AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO. [...] 12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado. 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas c, d, f, g, h, j, m, n, o, p e q do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado. 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE

633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral). (STF. ADI nº 4578/DF, 2012).

Assim, apesar de haver uma corrente minoritária que defende a detração do período decorrido entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado do prazo de inelegibilidade após o cumprimento da pena, a jurisprudência majoritária é no sentido literal da norma, de forma a incidir a inelegibilidade apenas após o cumprimento da pena.

4 AS PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS ACERCA DA APLICAÇÃO DAS ALÍNEAS “G” E “L”, DO INCISO I, DO ART. 1º DA LC 64/90 E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O CUMPRIMENTO DO REAL FIM PARA QUAL A LEI FOI CRIADA

A Lei da Ficha Limpa, sendo uma lei de iniciativa popular que surgiu com o intuito de proporcionar maior rigor para as candidaturas políticas e combater à corrupção na política, trouxe consigo uma série de controvérsias no que tange a sua aplicação. Desta forma, no presente capítulo, se objetiva explanar as discussões jurídicas mais relevantes no que tange as alíneas “g” e “l”, do inciso i, do art. 1º da LC 64/90.

4.1 A competência para o julgamento das contas a fim de configurar a inelegibilidade do Art. 1º, I, “g”

A Lei da Inelegibilidade prevê para que se dê a configuração da inelegibilidade, como outrora mencionado, a necessidade de decisão irrecorrível de órgão competente. Verifica-se ainda que na mesma alínea, a lei afirma que se aplica o que está disposto no art. 71, II da Constituição Federal a todos aqueles, sem exceção dos mandatários, que houverem agido na condição de ordenadores de despesas. Partindo-se da interpretação literal do artigo, observa-se que tal assertiva inclui os Chefes do Poder Executivo ao julgamento das contas, quando na condição de ordenadores de despesas, pelo Tribunal de Contas, no entanto, é cediço que estes tem suas contas julgadas pelo poder legislativo correspondente, daí gerou-se a controvérsia sobre quem possui a competência para julgar as contas quando o Chefe do Executivo atue como ordenador de despesas.

Destarte, faz-se imperioso, para melhor compreensão desta temática, trazer à baila os ensinamentos do professor Caldas Furtado acerca dos regimes jurídicos de contas públicas. Leciona o professor que existem dois tipos de regimes jurídicos previstos na Constituição Federal.

- a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX);
- b) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3o), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição). (FURTADO, 2013, p. 623 e 624)

A jurisprudência pátria também tem adotado este posicionamento no tocante à duplicidade de regimes jurídicos de contas.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). (STJ. RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, 2002)

Assim, observa-se que o julgamento das contas de governo é político por não se examinar os atos administrativos minuciosamente de forma isolada, mas os macroefeitos da gestão tendo em vista seu planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas no exercício da função. Daí, a necessidade de um parecer do Tribunal de Contas instruindo o processo, uma vez que este pode informar se há harmonia entre a conduta do administrador e os programas previstos na lei orçamentária, no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, levando em conta a legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. O parecer do Tribunal de Contas, apesar de ser conclusivo ele não vincula a decisão do Parlamento, uma vez que se trata de um julgamento político, na qual o poder decisório está nas mãos daqueles que representam o povo. Exceção se dá quanto ao julgamento pela Câmara Municipal, na qual a manifestação da Corte de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros (FURTADO, 2013, p. 626-629)

As contas de gestão, ao seu turno, exigem um julgamento mais técnico, no qual os atos administrativos devem ser analisado isoladamente. Cada ato administrativo da gestão pública, seja financeiro, contábil, operacional, orçamentário ou patrimonial será avaliado quanto a legalidade, legitimidade, economicidade a fim de verificar se o gestor praticou ato lesivo ao erário ou qualquer outro ato de improbidade administrativa e investigar se o mesmo cumpriu todos os ditames das normas que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis a gestão

em exame. É imprescindível que se diga quanto as contas de gestão, seu julgamento é realizado pelo Tribunal de Contas conforme o art. 71, II, não necessitando da interveniência do Legislativo para surtir efeitos. (FURTADO, 2013, p. 633-635)

Ante todo exposto, inferimos que a Lei da Ficha Limpa nitidamente acolheu a essa distinção de regime presente no texto constitucional. E, conforme ensinamentos do professor Marlon Reis (2015, p. 01), foi além ao afirmar que o disposto no art. 71, II da Constituição, se aplicar a todos ordenadores de despesa, inclusive mandatários que houverem agido nessa condição, ressaltando ainda que a nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidades teve reconhecida a sua plena compatibilidade com a ordem constitucional em vigor no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 pelo Supremo Tribunal Federal.

ACÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO. [...] 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas c, d, f, g, h, j, m, n, o, p e q do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 [...] (STF. ADI nº 4578/DF, 2012).

No entanto, questão controversa se estende ao Chefe do Executivo que atua como ordenador de despesa. Situação esta, que ocorre somente em pequenos municípios, uma vez que na Administração Federal, na Estadual e em grandes municípios, há a distribuição e escalonamento de funções, de forma que não se observará os Chefes destes entes acumulando as funções políticas e de ordenador de despesas, como ocorre com prefeitos em pequenos municípios. (FURTADO, 2013, p. 635)

Jairo Gomes (2016, p.319), assim como Marlon Reis (2015, p. 03) e Caldas Furtado (2013, p.635), defendem que o prefeito quando atua como ordenador de despesas está sujeito a duplicidade de regimes jurídicos. Tendo em vista que como executor de orçamento é julgado

pela Câmara Municipal, ao atuar como ordenador de despesas, no que concerne a esses atos, será julgado pelo Tribunal de Contas. Esse posicionamento, inclusive, era adotado pelo STJ muito antes da entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ. RMS: 11060 GO, 2002)

Sem embargo, apesar da Lei da Ficha Limpa reforçar ainda mais esse viés da duplicidade de julgamento das contas do prefeito ordenador de despesas, e da declaração de constitucionalidade da Excelsa Corte por meio das ações retro mencionadas, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu negar aplicação ao exposto comando legal nas Eleições de 2012.

INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. 1. A anulação pela própria câmara municipal do decreto legislativo que havia rejeitado as contas do candidato afasta a incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.2. A jurisprudência desta Corte, reafirmada após o advento da Lei Complementar nº 135/2010, é pacífica no sentido de que a competência para o julgamento das contas de prefeito é da câmara municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal, cabendo ao tribunal de contas apenas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.3. A ressalva final constante da nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010 - de que se aplica "o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição" -, não alcança os chefes do Poder Executivo.4. Os tribunais de contas só têm competência para julgar as contas de prefeito quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos transferidos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal). Agravo regimental não provido. (TSE. AgR-RESpe: 46450 SC, 2012)

Para as Eleições de 2016, a Corte Superior Eleitoral, em uma verdadeira guinada hermenêutica nas palavras de Marlon Reis (2015, p.2), resolveu mudar o seu posicionamento quanto a questão, dando maior eficácia a alínea “g”, do inciso I do Art. 1º da Lei de Inelegibilidade.

CONSULTA. JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, E NÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. EXAME DO CONTEÚDO DAS CONTAS. EXEGESE LITERAL DO ART. 71, II, DA LEI MAIOR. PREFEITO. ORDENAÇÃO DE DESPESAS. FUNÇÃO MERAMENTE ADMINISTRATIVA. EQUIPARAÇÃO AOS DEMAIS ADMINISTRADORES DE RECURSOS PÚBLICOS. DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE AGENTE POLÍTICO. 1. A tomada de

contas dos Prefeitos à luz do regime jurídico-fiscalizatório reclama a leitura sob um viés material, atinente ao conteúdo das contas prestadas (i.e., se anuais ou de gestão), e não meramente formal e subjetivo (i.e., pelo simples fato de ser o chefe do Poder Executivo). 2. O Prefeito, ao atuar como ordenador de despesas, não desempenha função eminentemente política, mas, ao revés, sua atuação diz respeito diretamente ao funcionamento da máquina administrativa municipal, equiparável, bem por isso, aos demais administradores de recursos públicos. 3. A exegese literal das disposições constitucionais evidencia que não cuidou o constituinte, desde logo, de excepcionar os chefes do Poder Executivo do âmbito de incidência do inciso II do art. 71, aludindo apenas e tão somente a "administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos". 4. A cláusula final da alínea g ("[...] aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição") é inequívoca em asseverar que as Cortes de Contas são a autoridade competente para julgar as contas dos Prefeitos, nas hipóteses em que eles atuarem na qualidade de ordenadores de despesa (i.e., contas de gestão). 5. Consulta respondida afirmativamente quanto à primeira indagação, visto que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de Prefeito na qualidade de ordenador de despesas. Relativamente ao segundo questionamento, julgo-o prejudicado. (TSE. CTA: 11119 DF, 2016)

A consolidação dessa análise, conforme Marlon Reis (2015, p. 04), proporciona aos Tribunais de Contas maior poder, este, conferido por expressa decisão do Poder Constituinte. Contudo, em 17/08/2016, o Supremo Tribunal Federal surpreendeu com a decisão adotada no julgamento com repercussão geral do RE 848826. Em que entendeu serem os julgamentos pelos Tribunais de Contas pela irregularidade das contas de gestão de prefeitos ineficazes para produzir efeito de inelegibilidade, como prescreve a Lei da Ficha Limpa, devendo tais juízos serem referendados pelas respectivas Câmaras de Vereadores.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecurável a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores". V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF. RE 848826, 2017)

Esta reviravolta jurisprudencial teve impacto direto nas Eleições de 2016. Segundo Carolina Linhares (2016), a pesquisa "Ficha Limpa – impacto nos tribunais - tensões e

confrontos”, elaborada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 149 casos entre 323 inelegibilidades reconhecidas pela Justiça Eleitoral no Estado de São Paulo nas Eleições de 2012 tiveram por pressuposto a referida alínea g, sendo maior causa de inelegibilidade. E, ainda, de acordo com dados da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), cerca de 6.000 prefeitos e ex-prefeitos que tiveram suas contas rejeitadas pelos tribunais, não incidindo a inelegibilidade na eleição devido ao fato da decisão de reprovar as contas ter vindo dos tribunais e não da Casa Legislativa.

Por fim, cabe asseverar que a Superior Corte Eleitoral firmou o entendimento de que a posição externada pela Suprema Corte não alberga a hipótese de repasse de verbas de outros entes ao Município, devendo se ampliar o art. 71, VI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União "fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município", preservando-se, por conseguinte, o protagonismo que sempre pautou a atuação do órgão de contas.

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO. COLIGAÇÃO ITAPEVA NO RUMO CERTO - PDT/PTB/PTN/PSC/PR/PPS/DEM/PRTB/PSB/PV/PRP/PSDB / PSD / SD. DEFERIDO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. CONTAS RELATIVAS AO FUNDEB. TRIBUNAL DE CONTAS. ÓRGÃO COMPETENTE PARA O JULGAMENTO. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS RE's NOS 848.826 E 729.744. INAPLICABILIDADE. CONTAS RELATIVAS A CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL. REEXAME DE FATOS. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA ANÁLISE DO PRONUNCIAMENTO DO TCE. 1. Rejeição de contas por possível irregularidade na aplicação de recursos repassados pela União ou pelo Estado (FUNDEB). Competência do Tribunal de Contas e não da Câmara de Vereadores. Inaplicabilidade do entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento dos REs nos 848.826 e 729.744. Precedentes. Necessário o retorno dos autos à origem para o exame do pronunciamento exarado pelo TCE/SP, com vista à aferição da presença, ou não, da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990. 2. Rejeição de contas de consórcio intermunicipal com expresse afastamento, pelo Tribunal de Contas, de irregularidade insanável. Situação reconhecida nas instâncias ordinárias. Modificar tal entendimento e concluir pela ocorrência da inelegibilidade exigiria reexame de fatos e provas vedado pela Súmula nº 24/TSE. Recurso especial eleitoral a que se dá provimento parcial para, afastado o óbice oposto na origem - ausência de deliberação negativa da Câmara dos Vereadores -, determinar o retorno dos autos ao TRE/SP para novo julgamento quanto às contas supostamente referentes a recursos do FUNDEB. (TSE. RESPE: 00007262120166260053 MG, 2017)

Desta forma, conclui-se que estender a tese de repercussão geral aos casos de convênio entre municípios e União ou Estados, ensejaria incongruência, porquanto o Poder Legislativo municipal passaria a exercer controle externo de recursos financeiros de outro ente federativo.

4.2 Análise da função da justiça especializada ante a rejeição de contas por órgão competente

Conforme abordado em tópico anterior, recentemente o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 848826, com repercussão geral reconhecida, que a Casa Legislativa é o órgão competente para julgar as contas do chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas. Desta forma, o Tribunal de Contas tem a função de emitir somente o parecer acerca das contas de gestão, assim como ocorre com as contas de governo.

Apesar do nítido impacto quanto ao controle de contas públicas, resta ainda, a necessidade de se verificar no caso concreto quem é competente para julgar se as irregularidades configuram atos dolosos de improbidade administrativa para ensejar a inelegibilidade.

É certo que o TSE ao longo dos anos vem consolidando o entendimento que cabe à Justiça Eleitoral essa competência de avaliar as irregularidades que levaram a rejeição de contas, a fim de caracterizá-las, ou não, como ato doloso de improbidade administrativa, configurando desta forma a inelegibilidade.

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. QUESTÃO RELATIVA A SUPOSTO CERCEAMENTO DE DEFESA. CONTRARIEDADE AO ART. 5º, INCISO LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOVAÇÃO EM SEDE DE AGRAVO REGIMENTAL. INCABÍVEL. CONTAS DE CONVÊNIO. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO: TRIBUNAL DE CONTAS. REJEIÇÃO DE CONTAS. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS IRREGULARIDADES PELA JUSTIÇA ELEITORAL. POSSIBILIDADE. CAUSA DE INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LCI COMPLEMENTAR Nº 64/90. IRREGULARIDADE INSANÁVEL E ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INVERSÃO DO JULGADO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E 7 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A suposta ofensa ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal - cerceamento de defesa - constitui inovação inviável de ser examinada, sendo certo que nem sequer foi aventada nas razões do recurso especial. 2. A competência para o julgamento das contas de prefeito atinentes a convênios é do Tribunal de Contas, hipótese em que lhe compete decidir e não somente opinar. 3. Uma vez rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral não só pode como deve proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis, para fins de incidência da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Entretanto, não lhe compete aferir o acerto ou desacerto da decisão emanada pela Corte de Contas. 4. A disciplina normativa constante da alínea g exige, para configuração da inelegibilidade, que concorram três requisitos indispensáveis, quais sejam: a) diga respeito a contas públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; b) seja irrecorrível a decisão proferida por órgão competente; e c) não tenha essa decisão sido suspensa pelo Poder Judiciário. 5. O julgado regional, analisando os fatos e provas constantes dos autos, constatou a presença dos elementos caracterizadores da hipótese constante do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90 - inclusive a existência de dolo. 6. Agravo regimental desprovido. (TSE. AgR-REspe: 48280 AC, 2012)

[...] a jurisprudência desta Corte Superior já sedimentou entendimento segundo o qual"[a] Justiça Especializada Eleitoral detém competência constitucional e legal

complementar para aferir, in concreto, a configuração de irregularidade de cariz insanável, ex vi dos arts. 14, § 9º, da CRFB/88 e 1º, I, g, da LC nº 64/90, outrossim examinar se aludido vício qualifica-se juridicamente como ato doloso de improbidade administrativa"(AgR-REspe nº 39-64/RN, de minha relatoria, DJe 23.06.2016). Na mesma toada, o Ministro Henrique Neves já asseverou, com precisão, que, "[n]os termos da alínea g do art. 1º, I, da Lei das Inelegibilidades, cabe à Justiça Eleitoral verificar se a falha ou irregularidade constatada pelo órgão de contas caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser, em tese, enquadrado como ato doloso de improbidade"(RO nº 884-67/CE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe 14.04.2016 (TSE - RESPE: 1683820166190055 RJ, 2017)

Rodrigo López Zílio afirma, no mesmo sentido do entendimento jurisprudencial, que:

[...] é a Justiça Eleitoral quem, analisando a natureza das contas reprovadas, define se a rejeição apresenta cunho de irregularidade insanável, possuindo característica de nota de improbidade (agora, dolosa) e, assim, reconhece o impeditivo à capacidade eleitoral passiva. O julgador eleitoral deve necessariamente partir da conclusão da Corte administrativa sobre as contas apreciadas, para definir a existência da irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, de modo a caracterizar inelegibilidade. (ZILIO, 2016, p. 230-231)

Contudo, há de se notar que se firmou jurisprudencialmente que não cabe à Justiça Eleitoral, assim como também não compete ao Tribunal de Contas ou aos órgãos do Poder Legislativo, julgar ações de improbidade administrativa. Nesse sentido, já se manifestou o TSE, conforme julgado a seguir:

[...]a análise do ato doloso de improbidade administrativa pela Justiça Eleitoral implica juízo em tese, pois não compete a esta Justiça Especializada o julgamento de ação de improbidade. Em razão disso, o exame da matéria deve adotar o seguinte critério: a improbidade administrativa está associada à gravidade das irregularidades que ensejaram a rejeição de contas e às circunstâncias nas quais essas irregularidades ocorreram. Deve-se analisar se, em tese, a irregularidade tratada nos autos se enquadraria em um dos artigos da Lei de Improbidade Administrativa, que tipifica como ímprobos os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). (TSE. RESPE: 861320126060086 CE, 2012)

Infere-se desse julgado que a análise pela justiça especializada da irregularidade insanável e do ato doloso de improbidade administrativa implicaria um juízo em tese, uma vez que a aplicação se daria com o enquadramento nos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. Não há um maior aprofundamento no caso ou sobre a atuação do agente porque como afigurado no julgado, não compete à Justiça Eleitoral a retomada do processo administrativo das contas para reavaliar provas com o fim de analisar o ato doloso de improbidade administrativa.

Nesse sentido, assevera Jose Jairo Gomes que não se trata de uma condenação em improbidade administrativa pela Justiça Eleitoral, mas apenas em apreciação e qualificação jurídica de fatos e circunstâncias de modo a estruturar a inelegibilidade. (GOMES, 2016)

4.3 A lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito decorrentes de ato de improbidade para configuração da inelegibilidade do Art. 1º, I, “I”

A Lei da Ficha Limpa, como alhures discutida, inclui a alínea “I” ao inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar 64/90, tornando prevista a inelegibilidade decorrente de condenação por ato doloso de improbidade administrativa. Verificou-se, ainda, que para configuração da inelegibilidade ora analisada, faz-se fundamental a necessidade de que o ato doloso de improbidade administrativa importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

A primeira questão discutida na doutrina e na jurisprudência acerca dessa temática é referente a conjunção aditiva “e” no texto da alínea “I”, tendo em vista que há a possibilidade de lesão ao patrimônio público sem que haja enriquecimento ilícito, assim como, é possível o enriquecimento ilícito sem lesão ao patrimônio público. Nesse sentido, entende Jose Jairo Gomes (2016, p.329) que a conjunção “e” nesse caso, deve ser entendida como disjuntiva (ou), tratando-se de uma falsa cognitiva.

Assim como Gomes, entende Ávalo (2014, p.79) que a interpretação literal da norma leva a conclusão que só ocorrerá a inelegibilidade com a condenação baseada nos dois artigos da Lei de Improbidade Administrativa. No entanto, leciona o professor que esta não é a melhor interpretação para a norma uma vez que poderia levar uma pessoa que causou uma gigantesca lesão ao erário, assim como a que se apropriou de uma grande quantidade de dinheiro público a não ser inelegível, de tal forma que esse espírito de impunidade não era o que lei de iniciativa popular consagrada no Congresso Nacional pretendia transparecer. Nesse sentido, vale se trazer os argumentos apresentados pelo Vice Procurador Nicolau Dino, no âmbito da Corte Superior Eleitoral em Recurso Especial Eleitoral, por meio de Memorial.

MEMORIAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INC. I, ALÍNEA L, DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. INEXIGÊNCIA DE CONCOMITÂNCIA. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA E SISTEMÁTICA DA NORMA. 1. Atrai a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “I”, da LC nº 64/90 a existência de decisão condenatória colegiada ou transitada em julgado, pela prática de ato doloso de improbidade administrativa que gera dano ao erário ou enriquecimento ilícito, ainda que a condenação tenha sido fundamentada no art. 11 da Lei nº 8.429/92. 2. Não deve ser exigida a presença concomitante dos requisitos “dano ao erário” e “enriquecimento ilícito” para a incidência da causa de inelegibilidade em questão, sob pena de ofensa à diretriz constitucional da defesa da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, encartada no art. 14, §9º, da Constituição Federal. 3. A partícula 'e' no dispositivo legal em análise não deve conduzir o intérprete-aplicador à conclusão de que são requisitos conjuntivos. Uma interpretação com base teleológica e sistemática leva à conclusão de que resta configurada a inelegibilidade quando há dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito. 4. Há que se privilegiar a interpretação finalística e sistemática. As situações configuradoras de improbidade administrativa que acarretam dano ao patrimônio

público e aquelas que implicam enriquecimento ilícito se equivalem em termos de gravidade, pois ambas, de per si, são capazes de produzir a suspensão de direitos políticos. 5. É desarrazoado supor que o legislador houvesse querido superdotar uma cláusula de inelegibilidade, quando, ao contrário, há várias outras situações configuradoras de inelegibilidade que decorrem da ofensa a apenas um valor jurídico (por ex., condenação por captação ilícita de sufrágio). 6. A via interpretativa pela lógica conjuntiva fragiliza a efetividade da norma constitucional do art. 14, §9º, que outorga à lei complementar a tarefa de dispor sobre situações de inelegibilidade em prol da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato eletivo. 7. Ante dois esquemas interpretativos possíveis, há que preponderar aquele que assegure maior carga de efetividade ao comando constitucional. Considerando que tanto a improbidade que gera dano ao erário, como a que produz enriquecimento ilícito encerram um desvalor que descredencia a moralidade para o exercício de um mandato, uma ou outra são suficientes para configurar a inelegibilidade. (MPF, 2016)

Todavia, essa não é interpretação que se tem observado na jurisprudência. A Corte Eleitoral tem entendido que se faz necessária a condenação baseada em ambos os fundamentos, concomitantemente:

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE. Art. 1º, inciso I, alínea L, da Lei Complementar nº 64/90. Não incidência. - A jurisprudência firmada por este Tribunal nas eleições de 2012 é no sentido de que, para a configuração da inelegibilidade da alínea L do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, é necessário que o candidato tenha sido condenado por ato doloso de improbidade administrativa, que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE. AgR-REspe: 7154 PB, 2013)

ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. DEFERIMENTO. ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. AFERIÇÃO DOS REQUISITOS. DIVERGÊNCIA QUANTO À OCORRÊNCIA DO DOLO. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU ASSENTANDO A PRESENÇA DE ELEMENTO VOLITIVO NA PRÁTICA DAS IRREGULARIDADES APURADAS. ACÓRDÃO DA JUSTIÇA COMUM CONSIGNANDO AUSÊNCIA DO DOLO. CENÁRIO DE DÚVIDA RAZOÁVEL OBJETIVA ACERCA DO ESTADO JURÍDICO DE ELEGIBILIDADE. EXEGESE QUE POTENCIALIZE O EXERCÍCIO DO IUS HONORUM COMO CRITÉRIO NORTEADOR DO EQUACIONAMENTO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INELEGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA. CONDENAÇÕES DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS EM AÇÕES DIVERSAS. IMPOSSIBILIDADE DE SOMA DOS PRAZOS DAS SANÇÕES POLÍTICAS PARA FINS DE RECONHECIMENTO DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. RECURSOS ESPECIAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O art. 1º, I, g, do Estatuto das Inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas. 2. O art. 1º, I, l, da Lei Complementar nº 64/90, pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) a condenação por improbidade administrativa, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, (ii) a suspensão dos direitos políticos, (iii) o ato doloso de improbidade administrativa e (iv) a lesão ao patrimônio público e (v) o enriquecimento ilícito. [...] 9. Recursos especiais desprovidos. (TSE. RESPE: 00002132120166130019 MG, 2017)

Assim, tomando como prisma o posicionamento jurisprudencial, se faz necessário a simultaneidade do dano ao erário e do enriquecimento ilícito, além da suspensão dos direitos

políticos, face a condenação por ato doloso de improbidade administrativa. A fim de dinamizar a compreensão temática, é de suma importância recapitular que a Lei de Improbidade Administrativa elenca quatro tipos de atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10, 10-A e 11, que tratam respectivamente sobre os atos de improbidade que importam enriquecimento do agente, os atos de improbidade que causam lesão ao erário, os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentam contra princípios da Administração.

Portanto, a Lei de Improbidade Administrativa traz quatro modalidades de atos de improbidade, no entanto apenas os dois primeiros, constantes nos art. 9º e 10, são interligados a essa temática. Diante desses dois tipos, surge a discussão acerca da necessidade da condenação por ato de improbidade no âmbito da Justiça Comum ter que se dar com base nos dois dispositivos da própria lei de regência, ou seja, com base nos artigos 9º e 10 da LIA, de forma expressa e tipificada na decisão, ou, se pelas circunstâncias do caso concreto, poder-se-ia presumir pela existência de um ou de outro requisito, mesmo sem ter havido reconhecimento e condenação expressa e tipificada por parte do Juízo, no âmbito da ação de natureza cível.

Considerando a segunda hipótese, caberia à Justiça Eleitoral identificar a existência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito, mesmo sem a condenação expressa e tipificada na decisão do Juízo. Sobre tal temática, assevera Vera Ponciano (2015):

[...] o pressuposto para a consideração da causa de inelegibilidade é que tenha havido condenação pela Justiça Comum, pois a Justiça Eleitoral não é competente para condenar por ato de improbidade administrativa, sob pena de violar os limites objetivos da lide (CPC, art. 468 – quando ainda não transitado em julgado o título judicial) ou da coisa julgada (CPC, arts. 467 e 469) e usurpar a competência do órgão judiciário comum. Além disso, se não houve condenação no dispositivo do título judicial, a Justiça Eleitoral estaria processando e julgando novamente pelos mesmos fatos, o que é vedado, inclusive pelo art. 474 do CPC, que trata da eficácia preclusiva da coisa julgada.

Desta forma, a Justiça Eleitoral estaria reexaminando a causa julgada pela Justiça Comum, de modo a julgar novamente os fatos e valorando as provas para ampliar a condenação com base apenas na fundamentação do acórdão, sem que tenha constado a conduta típica concomitante e a sanção no dispositivo. Nesse sentido já se manifestou a Corte Superior Eleitoral:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEA L, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2014, a caracterização da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea l do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 demanda a existência de condenação à suspensão dos direitos políticos transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em decorrência de ato doloso de improbidade administrativa que tenha importado cumulativamente enriquecimento ilícito e lesão ao erário. 2. A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos

adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que "a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa" (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014). 3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça foi categórico ao assentar a inexistência de dano ao erário e ao confirmar a condenação apenas com base na violação a princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), o que não enseja o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes: RO nº 1809-08, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO nº 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014. Recurso ordinário provido, para deferir o registro de candidatura. (TSE. RO: 87513 MG, 2015)

No entanto, como afirma Jose Jairo Gomes (2016, p. 329-330), “[...]é preciso convir que em numerosas situações a lesão ao patrimônio público tem por inequívoca consequência o enriquecimento ilícito de alguém, sendo, pois, razoável presumir o enriquecimento.”. Corroborando tal tese, afirma André Dias (2016), que:

Decerto, nem todo ato “tipificado” no art. 9º da LIA redundará em efetivo prejuízo ao erário, assim como nem todo ato “tipificado” no art. 10 da mesma Lei resultará em benefício de terceiros. Todavia, em determinados casos concretos, o ato de improbidade administrativa formalmente capitulado num ou noutro dispositivo congregará ambos os requisitos, de que são exemplos, abstratamente previstos, os incisos IV, XI e XII do art. 9º e os incisos I, II, IV, V, XII, XIII e XVI do art. 10 da Lei nº 8.429/92. O inciso XII deste último dispositivo não poderia ser mais eloquente: *“permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”*.

Vale ressaltar, que os últimos julgados do Tribunal Superior Eleitoral estão caminhando por essa interpretação. É cediço que o dispositivo em análise da Lei das Inelegibilidades diz que não pode se candidatar quem tiver sido condenado por ato doloso de improbidade administrativa que tenha causado dano ao erário e tenha resultado em enriquecimento ilícito, no entanto, os recentes julgados são no sentido de que não é necessário que o acórdão da condenação contenha a expressão “enriquecimento ilícito” para que seja aplicada a causa de inelegibilidade da alínea “1”, uma vez que é possível se depreender que a decisão da Justiça comum concluiu que houve enriquecimento ilícito, embora não tenha usado o termo expressamente.

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEA L, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2014, a caracterização da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea l do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 demanda a existência de condenação à suspensão dos direitos políticos transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em decorrência de ato doloso de improbidade administrativa que tenha importado cumulativamente enriquecimento ilícito e lesão ao erário. 2. A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que "a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa" (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014). 3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça foi categórico ao assentar a inexistência de dano ao erário e ao confirmar a condenação apenas com base na violação a princípios

da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), o que não enseja o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes: RO nº 1809-08, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO nº 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014. Recurso ordinário provido, para deferir o registro de candidatura. (TSE. RO: 87513 MG, 2015)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. CARGO. PREFEITO. INTEGRAÇÃO DO VICE-PREFEITO NO PROCESSO NA QUALIDADE DE LITISCONSORTE SIMPLES. JUNTADA DE DOCUMENTO PREEXISTENTE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA AFRONTA AO ART. 275 DO CE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, I, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ANÁLISE IN CONCRETO PELA JUSTIÇA ELEITORAL, A PARTIR DA FUNDAMENTAÇÃO DO DECISUM CONDENATÓRIO DA JUSTIÇA COMUM. ENTENDIMENTO SUFRAGADO PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. NÃO CONHECIMENTO DO ESPECIAL QUANTO AO ALEGADO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SUPERFATURAMENTO DE OBRAS. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. REMUNERAÇÃO DE VICE-PREFEITO EM PATAMAR SUPERIOR AO ESTABELECIDO EM LEI. REQUISITOS DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. [...] Mérito 10. O art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90, pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) a condenação por improbidade administrativa, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, (ii) a suspensão dos direitos políticos, (iii) o ato doloso de improbidade administrativa e (iv) a lesão ao patrimônio público e (v) o enriquecimento ilícito. 11. A cognição realizada pelo juiz eleitoral depende do elemento do tipo eleitoral analisado, ampliando-a ou reduzindo-a, de ordem a franquear a prerrogativa de formular juízos de valor acerca da ocorrência in concreto de cada um deles. 12. A análise da configuração in concreto da prática de enriquecimento ilícito pode ser realizada pela Justiça Eleitoral, a partir do exame da fundamentação do decisum condenatório, ainda que tal reconhecimento não tenha constado expressamente do dispositivo daquele pronunciamento judicial (AgR-AI nº 1897-69/CE, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 21.10.2015; RO nº 380-23/MT, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 12.9.2014). 13. A constatação da ocorrência (ou não) do dano ao erário ou do enriquecimento ilícito se situa entre os requisitos que habilitam o magistrado eleitoral a exarar juízo de valor concreto, de forma a ampliar a sua cognição, notadamente nas hipóteses em que o acórdão de rejeição de contas for omisso acerca da ocorrência desses elementos ou sempre que o fizer de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato. 14. O ultraje ao art. 275 do Código Eleitoral somente se evidencia nas hipóteses de vício de fundamentação aptas a ensejar a nulidade do julgado, o que não sói ocorrer no presente caso. 15. In casu a) O recorrente foi condenado por decisão colegiada da Justiça Comum à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa. b) As condutas consignadas no decisum condenatório da Justiça Comum viabilizam a conclusão da prática dolosa de atos que importam dano ao erário e enriquecimento ilícito, na medida em que se reconheceu (i) a ocorrência de superfaturamento de obras públicas, (ii) o pagamento por serviços não prestados e (iii) o pagamento de remuneração acima do patamar legal a vice-prefeito. c) Referidas condutas, todas consignadas no decisum condenatório da Justiça Comum, viabilizam a conclusão da prática dolosa de atos que importam dano ao erário e enriquecimento ilícito, na medida em que reconhecidos o superfaturamento de obras, o pagamento por serviços não prestados e o pagamento de remuneração acima do patamar legal a vice-prefeito. 16. Ex positis, nego provimento a este recurso especial, ao tempo em que revogo a liminar deferida nos autos. (TSE. RESPE: 00001405720166170045 PE, 2017)

Deste modo, conclui-se que para a configuração da inelegibilidade é indispensável a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que cause dano ao erário e enriquecimento ilícito na decisão condenatória. Embora não haja a necessidade de ambos estarem expressamente tipificados na decisão condenatória, mas sim, que estejam presentes a partir da aferição dos requisitos realizada pela Justiça Eleitoral, a partir do exame da fundamentação do *decisum* condenatório.

5 CONCLUSÃO

As eleições são o meio pelo qual o povo, detentor do poder constitucionalmente conferido a ele, elege seus representantes que o exercerá no âmbito governamental. Na outra mão, deve Administração Pública realizar seus atos em consonância com a legislação brasileira, garantindo direitos à coletividade, alcançando o bem comum, e não a alguns poucos privilegiados, tendo esses mesmos atos que serem praticados com honradez e honestidade.

No entanto, verificou-se que não é o que realmente acontece, tanto que, em meio a escândalos de corrupção, surgiu a Lei da Ficha Limpa. Essa lei nasceu por meio de iniciativa popular, com a Campanha da Ficha Limpa, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), um verdadeiro clamor social de diversos setores pedindo maior rigor para as candidaturas políticas e no combate à corrupção.

Primeiramente, este trabalho possibilitou o alargamento do olhar do leitor para alguns aspectos referentes a Lei da Ficha Limpa, mais especificamente no que tange às inelegibilidades e à improbidade administrativa. Sintonizando a abertura da visão acerca de ambos temas através da análise de suas raízes históricas, suas modalidades, seus requisitos, seu panorama a nível constitucional e infraconstitucional, assim como as peculiaridades de cada um.

Superado os aspectos gerais, o segundo capítulo do desenvolvimento retratou as inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, que para uma melhor didática separou-se em a duas parte. A primeira, abordou a inelegibilidade decorrentes da rejeição de contas por irregularidade que configure ato de improbidade administrativa, verificando-se que não é suficiente por si só a rejeição de contas para incidir a inelegibilidade, ela necessita preencher todos requisitos a fim de imputar ao agente improbo a perda da capacidade eleitoral passiva.

A segunda parte, por sua vez, teve como foco a alínea “I”, do inciso I, do Art. 1º da Lei das Inelegibilidade, que estabelece a inelegibilidade pela condenação por ato de improbidade administrativa. Esta hipótese, assim como a anterior, por si só não atrai a inelegibilidade, necessitando preencher os requisitos do dolo, da decisão por órgão colegiado ou definitiva, o elemento subjetivo do dolo e a conjugação de dano ao patrimônio e enriquecimento ilícito.

O terceiro capítulo envolveu a análise das principais e mais recentes controvérsia que norteiam essa temática. Primeiramente, abordou-se uma recente jurisprudência do STF em relação ao chefe do executivo ordenador de despesas, no qual firmou-se o entendimento que

suas contas são de competência para julgamento pelo Legislativo correspondente, partindo de uma interpretação harmônica com a Constituição Federativa. Posteriormente, ante essa decisão, trouxe-se à baila a questão da competência da Justiça Eleitoral no tocante a análise da rejeição das contas a fim preencher os requisitos para incidência da inelegibilidade. E, por fim, finalizou-se com o estudo de uma questão de maior discussão doutrinária, do que jurisprudencial, que diz respeito a necessidade de, na hipótese de condenação por improbidade administrativa, haver concomitantemente o dano ao erário e o enriquecimento ilícito, uma vez que já pacificado na jurisprudência que sim, devido a interpretação literal da norma, muitos doutrinadores entendem que a configuração da inelegibilidade incidiria com uma ou outra.

Diante de todo o exposto, conclui-se que Lei da Ficha Limpa tem como objetivo exigir a obediência ao princípio da moralidade por parte daqueles que desejam exercer a capacidade eleitoral passiva. No entanto, tal exigência não pode se alcançar ao adotar interpretação que venha a ferir direitos por ampliar demasiadamente o alcance de norma restritiva, ferindo a democracia. Entretanto, faz-se imperioso que os debates e discussões persistam para que haja avanço nas legislações a fim de garantir a moralidade administrativa, e mais, é necessário a conscientização dos cidadãos no que diz respeito a valorização da coisa pública e combate à corrupção, para que os agentes públicos possam evoluir com toda a sociedade, não sendo mais necessário esse aumento das causas de inelegibilidade para inibir o cometimento de atos de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo esquematizado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015

ÁVALO, Alexandre *et al.* (Coord.). **O novo Direito Eleitoral brasileiro**: manual de Direito Eleitoral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 24 out.2006.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 24 out.2017.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 24 out. 2017.

_____. Constituição (1967) **Emenda Constitucional n.1**, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 24 out. 2017.

_____. Constituição Federal de 1988. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a nº 28/2000 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a nº 6/94. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 mai 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em 25 mai. 2017.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07 jun. 2010. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2 > Acesso em 25 mai. 2017.

_____. Decreto-lei nº 3240, de 8 de maio de 1941. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Diário Oficial

da União. Rio de Janeiro, RJ, 08 mai. 1941. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13240.htm> Acesso em 25 set. 2017.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 jan. 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2 > Acesso em 25 set. 2017.

_____. Lei nº 3.164, de 1 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ, 04 jun. 1957. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm> Acesso em 25 set. 2017.

_____. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm> Acesso em 25 set. 2017.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, DF, 05 jul 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em 25 set. 2017.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ, 03 jun 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em 25 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de Jurisprudência nº 853/STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo853.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito eleitoral esquematizado**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, André de Vasconcelos. A condenação colegiada por improbidade administrativa para fins de inelegibilidade: considerações sobre os julgamentos mais recentes do TSE. **JOTA**, 25 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/condenacao-colegiada-porimprobidade-administrativa-para-fins-de-inelegibilidade-25082016>> Acesso em: 27 dez. 2017.

DUARTE, P. C. L. **Lei Da Ficha Limpa: Históricos e Impactos No Cenário Político de Rondônia**. Monografia, Faculdade de Rondônia - FARO, Porto Velho, Rondônia. 2015.

FALCÃO, Joaquim; RANGEL, Tânia. **A elaboração legislativa e a interpretação judicial da lei da ficha limpa**. In: Interesse Nacional, v.3, 2011. Disponível em:
<<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-elaboracao-legislativa-e-ainterpretacao-judicial-da-lei-da-ficha-limpa/>> Acesso em 30 de mai. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Agá Júris Editora, 2001.

FURTADO, J. R. Caldas. A lista do Tribunal de Contas para a Justiça Eleitoral. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4010, 24 jun. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29607>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. **Direito Financeiro**. 4 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte. Fórum, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2.^aed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. Ed. Rev. Atual. E ampl. São Paulo: Atlas, 2016

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7.^aed. Belo Horizonte: Fórum. 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Jair Antônio Silva De. **Inelegibilidade**: conceito e classificação. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,inelegibilidadeconceitoe classificacao,35325.html#_ftn19>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

LINHARES, Carolina. Tribunais de contas reagem a decisão que afeta Ficha Limpa. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/08/1805103-tribunais-de-contas-reagem-a-decisao-que-afeta-ficha-limpa.shtml>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Vice-Procurador-Geral Eleitoral Nicolao Dino Memorial apresentado em Recurso Especial Eleitoral: 4932/SP, Min. Relator: Luciana Lóssio. Brasília, 05 out. 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/10/ND_RESPE-49-32_memorial_inelegibilidade_alinea-1.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2017

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2.a ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 6.^a ed. São Paulo: Atlas, 2016

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2006

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. Condenação em ação de improbidade administrativa como causa de inelegibilidade. **Revista eletrônica EJE** n.5, ano 5, ago./set. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-5/ilegitimidade-do-comitefinanceiro-para-interpor-recurso-eleitoral>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13.^o ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012. Atualizada com comentários à Lei n^o 12.034/09 e à Lei Complementar n^o 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

REIS, Márlon. **Rejeição de contas e inelegibilidade de prefeitos**. Texto extraído de palestra preparada para apresentação no XII Congresso Nacional do Ministério Público de Contas.

UVB, 30 dez 2015. Disponível em: <<http://uvbbrasil.com.br/2015/?p=2697>> Acesso em: 28 dez. 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Improbidade Administrativa**: 10 anos da Lei nº 8.429/92. Belo Horizonte: Ed. Del Rey. 2002.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo Regimental no Recurso Especial: 1294456/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 04/09/2014, DJe 18/09/2014. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25269632/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1294456-sp-2011-0084336-7-stj/relatorio-e-voto-25269634>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental no Recurso Especial: 1397590/CE, Relator: Ministra Assusete Magalhães, Data de Julgamento: 24/02/2015, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 05/03/2015. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178140150/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1397590-ce-2013-0262754-9>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental no Recurso Especial: 461.084/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 14/11/2014. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/139551695/stj-10-03-2017-pg-1606>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental no Recurso Especial: 747468/MS, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 04/02/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/02/2016. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/329323920/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-747468-ms-2015-0174450-0>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança: 11060/GO, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 16.09.2002. JusBrasil, 2003. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/284853/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go-1999-0069194-6>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cautelar: 2763 RO, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 16/12/2010, Data de Publicado: DJe-001 Divulgado: 04/01/2011 Publicação: 01/02/2011. JusBrasil, 2011. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18276949/medida-cautelar-em-acao-cautelar-ac-2763-ro-stf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 1063 DF, Relator: Min. Celso De Mello, Data de Julgamento: 18/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27/04/2001. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000103562&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 4578/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 28/06/2012, Data de Publicação: DJe 29/06/2012. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000189709&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Reclamação: 2138 DF, Relator: Min. Nelson Jobim, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 Divulgado: 17/04/2008 Publicado: 18/04/2008. JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Recurso Extraordinário: 366.488, Rel.: Carlos Velloso, Data de Julgamento: 04/10/2005, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 28-10-2005. JusBrasil, 2006. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14736304/recurso-extraordinario-re-366488-sp>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Recurso Extraordinário: 848826, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-187 Divulgado em: 23/08/2017 Publicado em: 24/08/2017. JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628752/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-848826-df-distrito-federal-0000879-4520146060000>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ. Registro de Candidatura: 18730/AP, Relator: Vicente Manoel Pereira Gomes, Data de Julgamento: 05/08/2014, Data de Publicação: PSESS - em Sessão, Data 05/08/2014. JusBrasil, 2014 Disponível em: <<https://tre-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137949820/registro-de-candidatura-rcand-18730-ap>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ. Registro de Candidatura: 18730/AP, Relator: Vicente Manoel Pereira Gomes, Data de Julgamento: 05/08/2014, Data de Publicação: PSESS - em Sessão, Data 05/08/2014. JusBrasil, 2014 Disponível em: <<https://tre-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137949820/registro-de-candidatura-rcand-18730-ap>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS. Registro de Candidatura: 117316/GO, Relator: Marcelo Arantes De Melo Borges, Data de Julgamento: 04/08/2014, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Tomo 064, Data 04/08/2014. JusBrasil, 2014 Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/81571510/tre-go-04-12-2014-pg-4>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA. Curso Extensão Direito Eleitoral: aula 3 extra. Disponível em:< <http://www.tre-pb.jus.br/arquivos/tre-pb-curso-de-extensao-em-direito-eleitoral-aula-3-1385575196857>>. Acesso em: 2 de jun. 2017

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. Recurso Eleitoral: 21175 MARIALVA - PR, Relator: Ivo Faccenda, Data de Julgamento: 20/09/2016, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2016. JusBrasil, 2016 Disponível em: <<https://tre-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/388960216/recurso-eleitoral-re-21175-marialva-pr>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento: 189769/CE, Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Data de Julgamento: 22/09/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 200, Data 21/10/2015. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/246241834/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-agr-ai-189769-ce>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento: 78569/SP, Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Data de Julgamento: 27/02/2014, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 51, Data 17/03/2014. JusBrasil, 2014 Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137955338/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-agr-ai-78569-sp>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral:16813/MS, Relator: Min. João Otávio De Noronha, Data de Julgamento: 05/08/2014, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 159, Data 27/08/2014, JusBrasil, 2014. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/136640387/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-16813-ms>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 19067/PE, Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Data de Julgamento: 23/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/10/2012. JusBrasil, 2012. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22614482/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-19067-pe-tse>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral:19317/SP, Relator: Min. Fátima Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 11/04/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 102, Data 03/06/2013. JusBrasil, 2013. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/120485620/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-19317-sp>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 29945 SP, Relator: Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Data de Julgamento: 02/10/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 2/10/2008) JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915977/recurso-especial-resp-686209-rs-2004-0111329-9-stj>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 32305/CE, Rel. Ministro Marcelo Ribeiro, publicado na sessão de 3.12.2008. JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14633153/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-32305-ce>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 32679/SP, Relator: Min. Henrique Neves Da Silva, Data de Julgamento: 02/04/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 093, Data 20/05/2013, JusBrasil, 2013. Disponível em:

<<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23286950/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-32679-sp-tse>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 32944/PR, Relator: Min. Fernando Gonçalves, Data de Julgamento: 03/12/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/12/2008 JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14633306/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-32944-pr>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 34560/TO, Relator: Min. Fátima Nancy Andrichi, Data de Julgamento: 04/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/10/2012 JusBrasil, 2012. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22486926/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-34560-to-tse>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 39069/MG, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 19/12/2016. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21312326/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-39069-to-tse>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 43898/SP, Rel. Min. Fátima Nancy Andrichi, Data de Julgamento: 19/04/2013 Data de Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 73, Data 19/04/2013. JusBrasil, 2013. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23100661/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-43898-sp-tse>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 46450/SC, Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Data de Julgamento: 30/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 30/10/2012 JusBrasil, 2012. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23258400/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-46450-sc-tse>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral: 7154/PB, Relator: Min. Henrique Neves Da Silva, Data de Julgamento: 07/03/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 068, Data 12/04/2013. JusBrasil, 2013. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23344887/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-7154-pb-tse>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Agravo Regimental em Recurso Ordinário: 323019 MA, Relator: Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior, Data de Julgamento: 03/11/2010, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 3/11/2010 JusBrasil, 2010. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17626420/agravo-regimental-em-recurso-ordinario-agr-ro-323019-ma>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Consulta: 11119 Brasília - DF, Relator: Luiz Fux, Data de Julgamento: 02/06/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 173, Data 08/09/2016. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/381967015/consulta-cta-11119-brasilia-df>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Eleições 2014: causas de inelegibilidade. Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE. Nº 2, 14 de março de 2014. Disponível em:

<<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-bieje-2014-causas-de-inelegibilidade-marco>>. Acesso em: 2 de jun. 2017

_____. Recurso Especial Eleitoral: 00001122720166130328 São João Del Rei/MG, Relator: Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Data de Julgamento: 15/12/2016, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 15/12/2016 JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075129/recurso-especial-eleitoral-respe-1122720166130328-sao-joao-del-rei-mg>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 00001405720166170045 Belo Jardim/PE, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 11/05/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 098, Data 22/05/2017, JusBrasil, 2017. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468442509/recurso-especial-eleitoral-respe-1405720166170045-belo-jardim-pe>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 00002132120166130019 Areado/MG, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 06/04/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/06/2017 JusBrasil, 2017. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469077125/recurso-especial-eleitoral-respe-2132120166130019-areado-mg>>. Acesso em: 23 dez. 2017

_____. Recurso Especial Eleitoral: 00007262120166260053 Itapeva/MG, Relator: Min. Rosa Weber, Data de Julgamento: 16/03/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 72, Data 11/04/2017, JusBrasil, 2017. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469077629/recurso-especial-eleitoral-respe-7262120166260053-itapeva-mg>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 14313 MG, Relator: Min. Henrique Neves Da Silva, Data de Julgamento: 06/12/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/12/2012. JusBrasil, 2012. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23536013/embargos-de-declaracao-em-recurso-especial-eleitoral-ed-respe-14313-mg-tse>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 154144 SP, Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Data de Julgamento: 06/08/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 168, Data 3/9/2013, Página 80 JusBrasil, 2013. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22864138/recurso-especial-eleitoral-respe-154144-sp-tse>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 1683820166190055 Maricá/RJ, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 12/06/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 23/06/2017. JusBrasil, 2009. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/471372317/recurso-especial-eleitoral-respe-1683820166190055-marica-rj-1042017/inteiro-teor-471372330>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 17292 Santa Rita De Minas - MG, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 21/03/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 25/04/2017, JusBrasil, 2017. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468851499/recurso-especial-eleitoral-respe-1729220166130071-santa-rita-de-minas-mg-140352016/inteiro-teor-468851514>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 29563 SP, Relator: Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, Data de Julgamento: 11/09/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/9/2008 JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/916337/recurso-especial-eleitoral-respe-29563-sp>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 30465 BA, Relator: Min. Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, Data de Julgamento: 11/10/2008, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/10/2008 JusBrasil, 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14632401/recurso-especial-eleitoral-respe-30465-ba>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Recurso Especial Eleitoral: 861320126060086 Alto Santo/CE 279542012, Relator: Min. Fátima Nancy Andrichi, Data de Julgamento: 06/12/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/12/2012 JusBrasil, 2012. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/301253584/recurso-especial-eleitoral-respe-861320126060086-alto-santo-ce-279542012/inteiro-teor-301253594>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Recurso Ordinário: 87513 MG, Relator: Henrique Neves Da Silva, Data de Julgamento: 11/06/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 188, Data 02/10/2015. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348592548/recurso-ordinario-ro-87513-belo-horizonte-mg/inteiro-teor-348592569>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

ZÍLIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.