

# **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E INELEGIBILIDADES À LUZ DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

## **ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND INELIGIBILITIES ACCORDING TO THE CURRENT JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR ELECTORAL COURT**

**Tarcisio Vieira de Carvalho Neto**

Ministro do Tribunal Superior Eleitoral; Doutor e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP); Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB); Subprocurador-Geral do Distrito Federal; Advogado.

**Lília Maria da Cunha Fernandes**

Especialista em Direito Empresarial; Analista Judiciária e Assessora-Chefe Adjunta de Gabinete de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

### **RESUMO**

A presente investigação científica tem como objeto a intercessão entre improbidade administrativa e inelegibilidade segundo a Constituição Federal, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e a LC nº 64/90 (Lei de Inelegibilidades). O objetivo do trabalho é enfatizar a dimensão ética representada pelos postulados da moralidade e da probidade administrativa e sua importância para o fortalecimento e a credibilidade da democracia representativa. Tais questões foram abordadas à luz da jurisprudência do

Tribunal Superior Eleitoral, por meio de casuística que revela os atuais posicionamentos do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral brasileira, concluindo-se que os institutos em questão têm desempenhado papel fundamental na depuração ética da cena política.

**Palavras-chave:** improbidade administrativa – inelegibilidade – processo eleitoral – direitos políticos – capacidade eleitoral passiva.

### **ABSTRACT**

The present scientific research has as its object the intercession between administrative improbity and ineligibility according to the Brazilian Constitution, Law No. 8.429/92 (Administrative Improbity Law) and Complementary Law No. 64/90 (Law of Ineligibilities). This study aims to emphasize the ethical dimension represented by the postulates of morality and administrative probity and its importance for the strengthening and credibility of representative democracy. These issues were addressed according to the jurisprudence of the Superior Electoral Court, through case study that reveals the current positions of the Brazilian Electoral Justice highest body, and concluded that the institutes in question have played a fundamental role in the ethical purging of the political scene.

**Keywords:** administrative improbity - ineligibility - electoral process - political rights - passive electoral capacity.

# **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E INELEGIBILIDADES À LUZ DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

## **1. Introdução: a moralidade e a probidade administrativa sob o prisma constitucional**

O entrelace entre improbidade administrativa e inelegibilidade é assunto de grande incidência prática na pauta de preocupações da Justiça Eleitoral e, não raras vezes, divide o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas suas composições mais recentes.

O relevante debate encontra ambiente fértil diante da crise ética que assola as instituições públicas em nosso país, cujo descontrole deflagra danos incomensuráveis à estrutura e à credibilidade da democracia brasileira. O combate a tamanhos desequilíbrios perpassa pelo manejo das barreiras legais e institucionais erigidas para refrear a intensa erosão democrática deflagrada pela corrupção. Nesse compasso, a crescente intervenção do Poder Judiciário, para restaurar a moralidade na condução da *res publica*, vem gerando instigantes debates e questionamentos sobre o que a mídia e parte da comunidade jurídica vêm cunhando de criminalização e judicialização da política.

Todavia, ao revés de fomentar tais críticas à legítima atuação do Poder Judiciário, calcada no sistema de proteção de direitos delineado no texto constitucional, o objetivo do presente trabalho é, justamente, enfatizar

a dimensão ética representada pelos postulados da moralidade e da probidade administrativa em sua função de promover o fortalecimento do Estado brasileiro e da própria democracia.

Ao tratar do princípio da moralidade, Gilmar Ferreira Mendes (2013) leciona:

Tendo em vista que a Administração Pública deve pautar-se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente, mas também pelos demais princípios fundamentais, tem-se que, sem sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal. (MENDES, 2013, p. 821-822)

A definição precisa de moralidade da administração pública é tarefa espinhosa em razão da complexa e fundamental relação entre política, direito e moral. O Estado moderno tem como alça de mira o interesse público, lastreado no bem-estar social, o que só se fará mediante o exercício da denominada “boa administração”.

Cármem Lúcia Antunes Rocha (1994) assevera que a moralidade administrativa interessa prioritariamente ao cidadão, já que a ruptura deste princípio

[...] agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa. (ROCHA, 1994, p. 208)

E, de acordo com o art. 37, § 4º, da CF/88, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Destarte, o corolário do descumprimento do dever de probidade, imposto a todos os agentes públicos, atinge a esfera dos direitos políticos, os quais podem ser suspensos na hipótese de condenação por improbidade administrativa, *ex vi* do art. 15, V, da Constituição Federal, cujos desdobramentos infraconstitucionais residem, essencialmente, na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

A par da suspensão dos direitos políticos que atinge a capacidade eleitoral ativa e passiva dos gestores públicos, bem como dos particulares que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma (art. 3º da LIA), a Carta Política, precisamente em seu art. 14, § 9º, também tutela a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, delegando ao legislador complementar a previsão das hipóteses de inelegibilidade e respectivos prazos de cessação, os quais foram disciplinados pela LC nº 64/90 (Lei de Inelegibilidades), tonificada pela LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), de forte caráter moralizador.

Devem-se distinguir, portanto, as hipóteses de suspensão dos direitos políticos, ultimadas com o trânsito em julgado da decisão condenatória (art. 20 da LIA) daquelas geradoras de inelegibilidade (restrição à capacidade eleitoral passiva), porquanto apenas estas últimas serão abordadas na presente investigação científica.

Após esse brevíssimo panorama constitucional, fundamentalmente, são dois os dispositivos que tratam da improbidade administrativa no contexto da LC nº 64/90, previstos, respectivamente, nas alíneas *g* e *l* do inciso I do art. 1º do aludido diploma legal, cujo estudo será precedido de alguns apontamentos sobre a Lei nº 8.429/92.

## II. Apontamentos sobre a Lei nº 8.429/92

Marçal Justen Filho (2016, p. 178-179), em percuciente abordagem sobre a configuração de ato de improbidade administrativa, pontifica que “a LIA previu o sancionamento civil, administrativo e penal por condutas de agentes públicos que mereçam reprovação exacerbada, em vista da violação a valores de grande relevo ou da produção de efeitos de grande nocividade” e complementa que “existem diversos graus de reprovabilidade e a punição cabível refletirá a intensidade da reprovação apropriada para a vontade do sujeito”.

Os efeitos catalogados na lei abrangem a esfera política (suspensão dos direitos políticos por um período de três a dez anos), administrativa (perda de função pública e proibição de contratar com o Poder Público e de auferir benefícios fiscais ou creditícios) e civil (perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e ressarcimento do dano causado ao Erário). Os interesses tutelados por meio das ações de improbidade administrativa são públicos e indisponíveis, pois atingem a moralidade e o patrimônio público.

A responsabilidade do agente é subjetiva, como explicitado na obra de Waldo Fazzio Júnior (2015, p. 136). Ao mencionar o vínculo subjetivo, tal qual delineado na legislação penal, o qual reclama verificação *in concreto* do vínculo que liga o agente ao fato ilícito, o autor esclarece: “para que se considere um ato como passível de sofrer sanções, não é suficiente a existência de conexão causal objetiva (entre a ação [ou omissão] e o resultado), nem sua subsunção típica (num artigo da Lei nº 8.429/92)”, sendo “imprescindível a culpabilidade (culpa *lato sensu*) do agente público” e arremata: “não se pune com fulcro em responsabilidade objetiva”. Vale

frisar, nem toda ilegalidade importa em ato de improbidade administrativa, devendo-se aferir se a conduta revestiu-se de reprovabilidade em grau compatível com as sanções previstas na LIA, sob pena de violação ao postulado da proporcionalidade. Tal aspecto se revela na intenção do agente, ou seja, se esse atuou de forma consciente e voluntária no sentido de violar os deveres inerentes ao exercício da função pública e causar os efeitos ilícitos.

Os atos de improbidade estão elencados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 9.429/92, os quais contemplam, respectivamente, condutas que importem enriquecimento ilícito, lesão ao Erário e atentatórias aos princípios da administração pública. O elemento subjetivo, em regra, é o dolo, que pode ser direto, quando o agente age de forma intencional, visando à obtenção dos resultados alcançados, sendo cabível, contudo, o dolo eventual ou genérico, conforme bem esclarecido no seguinte precedente do TSE: “[...] para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se ‘o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público’” (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013). [...]” (REspe nº 332-24/RJ).

A modalidade culposa vem expressa no art. 10, atinente aos atos que causam lesão ao Erário, a qual pode configurar-se a partir da imprudência, negligência ou imperícia do infrator. Logo, também se configuram como ímprobos aqueles atos que resultarem em danos inadmissíveis ao patrimônio público, qualificados por seu alto grau de lesividade, resultantes do descaso do agente no cumprimento de suas obrigações.

Ainda sobre a tipicidade dos atos descritos na LIA, vale menção ao voto paradigmático proferido pelo saudoso Min. Teori Zavascki no Resp nº 479.812/SP, em acórdão proferido pela Primeira Seção do STJ:

2. As duas Turmas da 1ª Seção já se pronunciaram no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 805080/SP, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 06/08/2009; REsp 804052/MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 18/11/2008; REsp 842428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21/05/2007; REsp 1.054.843/SP, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23/03/2009, esse último assim ementado:

[...]

No voto-condutor do aresto, manifestei-me da seguinte forma:

2. Todavia, o recurso especial merece provimento quanto à questão central. Tem razão o recorrente quando defende seu direito de produzir prova tendente a afastar a configuração de dolo ou culpa na conduta que lhe é imputada, o que lhe foi negado com o indeferimento dos pedidos nesse sentido, feitos na oportunidade própria. Com efeito, é firme a jurisprudência desta 1ª Turma do STJ no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. Nesse sentido:

[...]

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres



públicos elemento essencial das condutas ímprobas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.

3. Recurso especial provido. (REsp 604.151/RS, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006)

[...]

Realmente, o princípio da legalidade impõe que a sanção por ato de improbidade esteja associada ao princípio da tipicidade. Reflexo da aplicação desses princípios é a descrição, na Lei 8.429, de 1992, dos atos de improbidade administrativa e a indicação das respectivas penas. Tais atos estão divididos em três grandes 'tipos', cujos núcleos centrais estão assim enunciados: '(...) auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei' (art. 9º); ensejar, por 'qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa (...)', a 'perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei' (art. 10); e violar, por 'qualquer ação ou omissão (...)', 'os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições' (art. 11).

Apenas para as condutas do art. 10 está prevista a forma culposa, o que significa dizer que, nas demais, o tipo somente se perfectibiliza mediante dolo. A tal conclusão se chega por aplicação do princípio da culpabilidade, associado ao da responsabilidade subjetiva, por força dos quais não se tolera responsabilização objetiva nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas. O silêncio da lei, portanto, tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9º e 11.

Um dos grandes desafios relativos à aplicabilidade da lei reside, justamente, na prova do elemento subjetivo, que geralmente se produz por meio de elementos indiretos (indícios denunciadores), ou seja, do exame das circunstâncias que permeiam o caso, como, por exemplo, a conduta prévia do agente (quando há reiteração do comportamento lesivo, há forte indicativo de dolo), a obediência a pareceres técnicos e jurídicos que precedem a edição do ato administrativo, entre outros elementos que permitam aquilatar o grau de reprovabilidade da conduta.

III. **A improbidade administrativa como elemento constitutivo das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 1º, I, alíneas g e l, da LC nº 64/90 e sua interpretação jurisprudencial no âmbito do TSE**

A norma prevista na alínea g ganhou nova redação pela LC nº 135/2010, a qual previu, como requisito para a configuração da inelegibilidade, que a conduta motivadora da rejeição das contas evidencie ato doloso de improbidade administrativa. Entretanto, mesmo antes da nova

dicção legal, a jurisprudência já havia conferido tais contornos interpretativos à hipótese de incidência, justamente para afirmar que nem todo vício, nem toda ação contrária à lei seria capaz de ensejar o gravame. Nesse sentido, os seguintes julgados: “o Tribunal de Contas Estadual emitiu pronunciamento favorável à aprovação das contas anuais do prefeito, consignando que as irregularidades averiguadas não comprometiam a lisura da gestão, por ausência de indícios de dolo, má-fé ou dano ao erário” e, “em face disso, não há como entender existente decisão de rejeição de contas, apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, em razão da mera circunstância de que, ante as irregularidades averiguadas, foi imposta multa” (RO nº 4601-77, julgado em 15.9.2010) e ainda: “a insanabilidade pressupõe a prática de ato de má-fé, por motivação subalterna, contrária ao interesse público, marcado pela ocasião ou pela vantagem, pelo proveito ou benefício pessoal, mesmo que imaterial” (REspe nº 235-65, julgado em 21.10.2004).

Segundo a atual jurisprudência do TSE, posterior às alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa, caracterizam irregularidades insanáveis que configuram atos dolosos de improbidade administrativa, para fins de incidência da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidades:

- a) Aplicação de verbas federais repassadas ao município em desacordo com convênio (RO nº 344-78);
- b) Celebração de contratos individuais de locação de automóveis a preços superfaturados, ocasionando o enriquecimento ilícito próprio e de terceiros, por terem sido beneficiados vários vereadores (AI nº 1897-69);

- c) Desvio de finalidade na aplicação de recursos de convênio com imputação de débito ao administrador (REspe nº 493-45);
- d) Contratação de pessoal sem a realização de concurso público e não recolhimento ou repasse a menor de verbas previdenciárias (REspe nº 254-54);
- e) Falta de repasse integral de valores relativos ao ISS e ao IRPF (REspe nº 89-75);
- f) Violação ao art. 37, XIII, da CF/88 (REspe nº 455-20);
- g) Não aplicação de percentual mínimo de receita resultante de impostos nas ações e nos serviços públicos de saúde (REspe nº 441-44);
- h) Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Constituição Federal quanto à aplicação do piso fixado para o ensino (REspe nº 196-62);
- i) Pagamento a maior de subsídio a vereadores, em descumprimento ao art. 29, VI, da CF/88 (REspe nº 93-07); pagamento indevido de diárias (REspe nº 237-22);
- j) Descumprimento da Lei de Licitações (REspe nº 55-27);
- k) Pagamento indevido de horas extras, por terem a mesma natureza excepcional das diárias, também consiste irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa (RO nº 3890-27).

Por outro lado, não se reconhece a incidência da alínea g quando ausente o dolo preconizado pela norma de incidência, a qual não admite o alargamento do seu alcance devido a implicar restrição ao *jus honorum*, conforme sedimentado em iterativos precedentes. Vale mencionar: “em caso de dúvida sobre o exigido dolo na conduta do candidato, deve prevalecer o direito fundamental à elegibilidade – capacidade eleitoral passiva” (REspe nº 115-78). E isso porque “as normas de direito eleitoral devem ser

interpretadas de forma a conferir a máxima efetividade do direito à elegibilidade” (AgR-REspe nº 137-81).

Nessa linha de entendimento, foi preservado o direito à elegibilidade, afastando-se a incidência da alínea *g* nas seguintes passagens jurisprudenciais: “nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática conclusão sobre a configuração do ato doloso de improbidade administrativa, competindo à Justiça Eleitoral verificar a presença de elementos mínimos que revelem essa conduta” (RO nº 598-83). Nesse julgado, conquanto tenha havido violação a preceitos legais, o TSE não vislumbrou a presença do ato doloso de improbidade administrativa na conduta impugnada, consistente na utilização indevida de verbas de gabinete em alimentação, por ser inviável extrair postura da qual se presuma desonestidade ou intenção em causar dano ao Erário, sobretudo se considerada a insignificância do valor irregular.

Já no RO nº 585-36, reafirmou-se o entendimento segundo o qual “a insanabilidade dos vícios ensejadores da rejeição das contas, para fins de inelegibilidade, decorre de atos de má-fé e marcados por desvio de valores ou benefício pessoal” (AgR-REspe nº 631-95/RN). No caso concreto, concluiu-se que, se o serviço foi efetivamente prestado, sem indicativo de superfaturamento da obra, o fato não estaria compreendido na cláusula de inelegibilidade da alínea *g*.

Colacionam-se, ainda, outros julgados:

- a) “Não é possível reconhecer o caráter doloso dos atos irregulares [...] porque tais atos não evidenciam, *per se*, a intenção de causar dano ao erário ou má-fé, enriquecimento ilícito ou lesão grave ao Erário, sobretudo se considerados os valores correspondentes às falhas identificadas” (REspe 314-63);

- b) Impossibilidade de incidência da inelegibilidade prevista nessa alínea quando ausente ato doloso de improbidade administrativa ou intenção de causar dano ao Erário (REspe nº 25-46 e RO nº 995-74);
- c) A inelegibilidade não incide quando demonstrada a regularidade da aplicação dos recursos e ausência de prejuízo ao Erário, a despeito da omissão do dever de prestar contas ou de sua apresentação extemporânea (REspe nº 272-72 e REspe nº 529-80);
- d) “A ausência de disponibilização pública das contas da Câmara, sem a comprovação de dolo, má-fé ou prejuízo à administração pública, não configura ato doloso de improbidade administrativa” (REspe nº 108-07);
- e) Decisão do Tribunal de Contas pela qual se ordenou o arquivamento dos autos, sem aplicar sanção pecuniária ou determinar a recomposição do Erário e sem que haja a aferição de prejuízos concretamente verificados (RO nº 703-11);
- f) A prática da conduta com respaldo em lei municipal afasta a tipificação do ato como doloso de improbidade administrativa, de acordo com o entendimento jurisprudencial do STJ segundo o qual se presume a legalidade do ato praticado durante a vigência da lei autorizativa, assim como de que gozam tais leis municipais de presunção de constitucionalidade (REspe nº 82-51);
- g) “Não há que se falar em dolo genérico ou eventual do gestor que adquiriu medicamentos para a autarquia de saúde da municipalidade com dispensa de licitação após pareceres jurídicos que opinaram por essa modalidade de compra, pois não ficou caracterizado, no caso concreto, que o agente público assumiu os riscos de não atender a comandos constitucionais e legais” (REspe nº 163-81).

O segundo dispositivo previsto na LC nº 64/90 tem como desvalor a condenação do agente, pela Justiça Comum, por ato de improbidade administrativa, não bastando, contudo, o mero juízo condenatório, pois a norma prevê que:

Art. 1º – São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

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. (grifos nossos)

A norma exige, portanto, a presença dos seguintes requisitos: a) condenação à suspensão dos direitos políticos; b) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; c) ato doloso de improbidade; d) que o ato tenha causado, **concomitantemente**, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Quanto à presença simultânea de ambos os elementos, o tema foi discutido em dois julgados atinentes às eleições de 2016, nos quais foram fixadas teses importantes para a compreensão e o alcance da norma prevista no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90. Em um primeiro ponto, o TSE reafirmou a tese, já albergada em pleitos anteriores, quanto à possibilidade de se extrair, do acórdão da Justiça Comum, os requisitos exigidos pelo dispositivo legal. Ao apreciar o REspe nº 50-39, oriundo do município de Ipojuca/PE, prevaleceu a orientação majoritária, no seguinte sentido:

Não merece prosperar a alegação veiculada no recurso especial de suposta violação ao disposto no art. 1º, I, I, da LC nº 64/90 quando possível extrair do inteiro teor do acórdão que deu causa à inelegibilidade a presença simultânea e cumulativa dos seguintes requisitos: a) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; b) condenação em improbidade administrativa na modalidade dolosa; c) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; d) suspensão dos direitos políticos; e e) prazo de inelegibilidade não exaurido.

A Corte entendeu competir à Justiça Eleitoral análise que não desnature, em essência, condenações por improbidade levadas a efeito na Justiça Comum, a partir de sua *ratio* decisória. Assentou-se que, “para fins de inelegibilidade, não só é lícito, mas também imprescindível à Justiça Eleitoral examinar o acórdão da Justiça Comum – em que proclamada a improbidade – em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão”, sem, contudo, admitir a inclusão ou supressão de elementos, requalificação de fatos e provas, adendos, sendo legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. E, na conclusão daquele julgamento, consignou-se que: “*in casu*, muito embora a parte dispositiva do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – no qual proclamada a improbidade dolosa –, não tenha sido ‘categórica’ quanto ao reconhecimento do enriquecimento ilícito, é perfeitamente possível entendê-lo presente na condenação”, pois, a partir da leitura do acórdão do TJPE, verificou-se que os agentes públicos, a pretexto de participarem de evento profissional, realizaram viagem essencialmente turística e que “[...] foram condenados à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por oito anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou



creditícios, bem como à restituição do valor gasto com a referida viagem, registrando, assim, a existência de dolo real, concreto e direto”.

Tal interpretação não fere o disposto na Súmula nº 41/TSE, segundo a qual “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade”, porquanto o exame realizado pela Justiça Eleitoral não visa ao rejuízo ou à revisão do que foi decidido pela Justiça Comum, mas, tão somente, a verificar a presença simultânea dos requisitos previstos na norma de regência, quais sejam: a) condenação por ato de improbidade administrativa que importe, simultaneamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; b) presença de dolo; c) decisão definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado; e d) sanção de suspensão dos direitos políticos.

Desse modo, quando o édito condenatório não evidencia, nem na fundamentação, nem na parte dispositiva, a ocorrência simultânea do dano ao Erário e do enriquecimento ilícito, não há como reconhecer a inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/90.

Outro julgado paradigmático foi oriundo do município de Quatá/SP (REspe nº 49-32), no qual se confirmou que os requisitos do dano ao Erário e do enriquecimento ilícito devem ser cumulativos, e não alternativos. Consta da ementa do aludido acórdão:

1. Para a incidência da alínea *l* do art. 1º do inciso I da LC nº 64/90, é necessária a condenação por ato doloso de improbidade administrativa que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito, em proveito próprio ou de terceiro, ainda que tal reconhecimento não conste no dispositivo da decisão

judicial (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).

2. O legislador, após o recebimento de proposta de lei complementar de iniciativa popular e das conformações realizadas pelo Congresso Nacional, determinou requisitos cumulativos para o reconhecimento de inelegibilidade no que concerne à condenação por improbidade administrativa.

3. A elegibilidade é direito fundamental de natureza política, por isso somente poderá sofrer limitação por determinação constitucional ou por lei complementar. Na linha da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, sendo vedada a interpretação extensiva *in malam partem*.

4. Na espécie, o Tribunal de Justiça afastou expressamente o locupletamento pessoal e reconheceu tão somente a existência de lesão ao erário, não havendo, portanto, elementos no dispositivo ou na fundamentação do *decisum* que permitam aferir a ocorrência de enriquecimento ilícito, o que impede, na linha da jurisprudência, a incidência da referida inelegibilidade.

5. Conforme a Súmula nº 41 deste Tribunal Superior, não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade.

6. Nos termos do voto do Ministro Herman Benjamin, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral merece revisão, para eleições vindouras, com a fixação da tese de que não se exige, para a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC 64/90, que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de

improbidade administrativa decorra, cumulativamente, de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Contudo, na ótica da maioria, além de não ser possível adotar tal interpretação, descabe indicar, desde logo, alteração da jurisprudência para pleito vindouro, pois não é possível vincular o entendimento de colegiado cuja composição será diversa, em razão da renovação natural que é característica desta Justiça.

7. Anotação, apenas a título de sinalização aos jurisdicionados, para que não se alegue insegurança jurídica, de que a matéria poderá ser objeto de rediscussão nas próximas eleições. [...]

Um marco importante desse julgamento foi a sinalização, *pro futuro*, de que os requisitos da lesão ao Erário e do enriquecimento ilícito pudessem ser exigidos de forma alternativa, e não cumulativa, como proposto no voto-vista apresentado pelo e. Ministro Herman Benjamin, cuja linha mestra pautou-se pelos valores abrigados no seio do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, conducente à seguinte proposição de Sua Excelência: “a jurisprudência do TSE quanto à cumulatividade de dano ao Erário e enriquecimento ilícito deriva única e exclusivamente de interpretação gramatical ou literal, sem levar em conta o fim da norma e o disposto na Constituição Federal”. Com base nesse respeitável entendimento, o preclaro ministro, em invulgar manifestação, a fim de coibir o esvaziamento da norma, assim concluiu: “com todas as vênias dos que entendem em sentido contrário, o art. 1º, I, *l*, da LC 64/90 deve ser objeto de interpretação teleológica e sistemática, levando-se em conta os valores ético-jurídicos que fundamentam o dispositivo, e de modo algum pode ser dissociado dos arts. 14, § 9º, e 37, *caput* § 4º, da CF/88”.

Entretanto, em prol da segurança jurídica, a Corte deliberou por manter a jurisprudência e prestigiar o direito à elegibilidade por meio de interpretação mais

restritiva do dispositivo legal, nos termos do voto da e. Relatora Ministra Luciana Lóssio. Conquanto fortalecido pelos fecundos debates provocados por esse novo olhar, o TSE manteve-se fiel ao dever atribuído a todo e qualquer tribunal de uniformizar a sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, de modo que seja obrigatoriamente observada por juízes e tribunais, isto é, com eficácia vertical e horizontal (arts. 926 e 927, do CPC/15).

Outra discussão de relevo ocorreu no julgamento do REspe nº 187-74, em que o TSE deliberou no sentido de que os requisitos devem ser cumulativos na mesma condenação e não em processos distintos. Confira-se elucidativo excerto da ementa:

2. Na espécie, a despeito de o candidato ter sido condenado em duas ações de improbidade administrativa, em nenhuma delas houve a cominação da pena de suspensão dos direitos políticos, o que impossibilita a incidência da cláusula de inelegibilidade em questão.

3. A norma é cristalina ao exigir que os elementos configuradores da inelegibilidade em comento estejam presentes, necessariamente, em um mesmo processo, e não em processos distintos, como ocorreu na hipótese dos autos. [...]

Presentes os requisitos, portanto, de forma cumulativa, em uma única decisão condenatória, a jurisprudência sedimentou-se no sentido de que “o ato doloso de improbidade administrativa pode implicar o enriquecimento ilícito **tanto do próprio agente, mediante proveito pessoal, quanto de**

**terceiros por ele beneficiados.**” Nessa linha, “configura a inelegibilidade da alínea *l* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 a condenação à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, **consistente no pagamento ilegal de gratificação a servidores e no desvio de bem público**” (REspe nº 275-58) (grifos nossos).

Por outro lado, afasta-se a incidência da cláusula de inelegibilidade quando as condenações por ato doloso de improbidade administrativa forem fundadas apenas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 (RO nº 1809-08 e REspe nº 67-10).

#### IV. **Cadastro de Improbidade e Inelegibilidade do CNJ<sup>1</sup>**

No contexto nacional, relativamente ao tema em debate, surgiu uma novidade interessante, a saber, o Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, instrumento eficaz no combate à corrupção e na valorização das decisões judiciais dos tribunais brasileiros. O sistema contém informações sobre processos já julgados que identificam entidades jurídicas ou pessoas físicas que tenham sido condenadas por improbidade, nos termos da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A Corregedoria Nacional de Justiça implementou, em 23 de agosto de 2017, uma versão nova para o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI) de pessoas condenadas na Justiça. A partir de agora, uma ferramenta (WebService) vai atualizar automaticamente o cadastro com os dados inseridos pelo sistema eletrônico processual de cada tribunal. Dessa forma, juízes e servidores não precisarão mais cadastrar manualmente cada

---

1 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

condenação judicial. O propósito é centralizar todas as informações sobre condenações por ato de improbidade administrativa e ato que implique inelegibilidade no CNCIAI do CNJ, facilitando, assim, o acesso às informações e a efetividade das condenações, principalmente quanto ao ressarcimento de valores ao Erário, pagamento de multas civis, proibição de contratação com a administração pública e recebimento de incentivos fiscais e creditícios. A medida decorre de sugestões feitas por um grupo de trabalho que discute a efetividade das condenações por ato de improbidade administrativa. CNJ, Ministério Público Federal, Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Receita Federal e Controladoria-Geral da União integram o grupo de trabalho. As alterações feitas no cadastro vão permitir, ainda, que Controladoria-Geral da União, Receita Federal, Banco Central e instituições financeiras recebam, em tempo real, as informações sobre condenações de pessoas na Justiça por improbidade e inelegibilidade.

#### v. **Conclusões**

Curioso notar que a Lei Complementar nº 135/10, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, só tem cinco anos de máxima efetividade, porquanto se aplicou, pela vez primeira, às eleições de 2012.

Mesmo assim, parece estar enraizada, de forma definitiva, com sabor de perenidade, na ordem jurídica brasileira.

Isso não quer significar que não existam dificuldades pontuais na sua aplicação prática. Aliás, o e. Ministro Alexandre de Moraes, no TSE, ao proferir voto no AgR-REspe nº 29-56.2016.6.11.0040, de Primavera do Leste/MT, bem disse da “dificuldade de compatibilizar a Lei de Improbidade

Administrativa – que não é uma lei bem escrita – com a consequência da Lei da Ficha Limpa nesse aspecto, que também não é uma lei bem escrita”.

Não obstante isso e para além de qualquer dúvida razoável, no campo das inelegibilidades decorrentes de improbidades administrativas, a lei tem desenvolvido papel fundamental na depuração ética de cena política, contribuindo, sobremaneira, para a necessária reversão do quadro de progressiva erosão da democracia representativa, em frequente crise de legitimidade.

## REFERÊNCIAS

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 136.

JUSTEN FILHO, Marçal. Contratação temporária e a configuração de ato de improbidade administrativa. In MARQUES, Mauro Campbell. (Coord.).

*Improbidade administrativa – Temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. Administração pública e responsabilidade civil do Estado. In MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 208.