

# REFLEXOS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA AFERIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E DAS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE NO PROCESSO ELEITORAL

*REFLECTIONS OF THE PRACTICE OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACT IN THE ASSESSMENT OF ELIGIBILITY CONDITIONS AND CAUSES OF INELIGIBILITY IN THE ELECTORAL PROCESS*

*Luiz Henrique Milanez de Mello<sup>1</sup>*

Artigo recebido em 9/9/2021 e aprovado em 13/10/2021

## RESUMO

O presente artigo tem como objeto o estudo multidisciplinar das consequências jurídicas da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa no processo eleitoral, com a finalidade de constatar os requisitos e as limitações decorrentes das sanções, notadamente a suspensão dos direitos políticos e eventual caracterização de inelegibilidade, previstas na Lei Complementar 64/90, com nova redação pela Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), com análise casuística e bibliográfica dos institutos, requisitos, parâmetros e momento para aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, concluindo com uma crítica à - falta de - efetividade da famigerada lei da ficha limpa.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa, direitos políticos, condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, Lei da Ficha Limpa.

## ABSTRACT

The object of this article is the multidisciplinary study of the legal consequences of a conviction for the practice of an act of administrative misconduct in the electoral process, in order to verify the requirements and limitations resulting from sanctions, notably the suspension of political rights and possible characterization of ineligibility, according to the Complementary Federal Law 64/90 and the review of the Complementary Federal Law 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), in analyzing the documents, parameters, and eligibility conditions and causes of ineligibility according to the jurisprudence of the Superior Electoral Court (TSE), concluding with criticism about the effectiveness of the Complementary Federal Law 135/2010.

**Keywords:** Administrative misconduct, political rights, eligibility conditions, causes of ineligibility, and Complementary Federal Law 135/2010.

## INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa foi editada para punir os agentes públicos corruptos. Foi promulgada em 1992, sob o n. 8.429, para regular o mandamento constitucional do §4º, do artigo 37, da Constituição Federal e revogou expressamente a Lei

---

<sup>1</sup> Advogado. Pós-graduado, lato sensu, em Direito Eleitoral pela Escola Judicial Eleitoral Paulista (TRE/SP). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

n. 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoy Ilha), que instituía o sequestro e perdimento de bens por enriquecimento ilícito no exercício da função, bem como a Lei n. 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), que previa o sequestro e a perda de bens e valores obtidos em razão de benefício por influência ou abuso de cargo ou função, sob a égide da Constituição de 1946.

A Lei de Improbidade Administrativa se aplica ao agente público que pratica ato ilegal, eivado de dolo ou culpa grave, e ao particular que dele se beneficie, que resulte em enriquecimento ilícito pessoal ou de terceiro em detrimento do patrimônio público, seja de ordem material ou moral (art. 9º); que cause prejuízo ao Erário (art. 10); ou, ainda, que atente contra os princípios constitucionais da Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 11).

Improbidade não é mera ilegalidade, mas uma conduta ilegal qualificada pela má-fé, pela imoralidade e desonestidade, pela qual o agente pretende enriquecer a si próprio ou a terceiro às custas do erário, ou, que vise fim diverso daquele previsto em lei, violando os princípios da Administração, sendo, portanto, imprescindível o elemento subjetivo dolo ou culpa grave. Ressalte-se que, tendo em vista se tratar de ilegalidade qualificada pela má-fé, impõe-se perquirir o elemento subjetivo da conduta do agente, sob pena de responsabilização objetiva, o que é vedado pelo ordenamento, razão pela qual a Lei de Improbidade alcança somente o agente público ímprobo e não o inábil.

Acaso não delineado adequadamente o elemento subjetivo do tipo, notadamente se houve dolo ou culpa; não aplicada determinada sanção; ou, ainda, não preenchidos os requisitos cumulativos para caracterização de hipótese de inelegibilidade, diferentes serão os efeitos eleitorais decorrentes da condenação pela prática de ato de improbidade. Isso porque são inelegíveis os estrangeiros, os analfabetos e os analfabetos (art. 14, §§ 2º e 4º, da CF), ou seja, só é elegível aquele que se encontra no pleno exercício dos direitos políticos, cujos requisitos de elegibilidade e a ausência de causas de inelegibilidade serão aferidos quando do requerimento de registro da candidatura (art. 11, §10, da Lei 9.504/97).

As sanções vêm previstas no art. 12, de forma gradativa, aplicadas isolada ou cumulativamente, considerando a gravidade das condutas. São elas: a perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil, 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, em complemento àquelas previstas no §4º, do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

O presente trabalho enfrentará e delimitará as consequências da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa no Direito Eleitoral, quando da aferição, no registro de candidatura, das condições de elegibilidade, notadamente o pleno exercício dos direitos políticos, e das causas de inelegibilidade, constitucionais e infraconstitucionais, previstas na Lei Complementar 64/90, com nova redação pela Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

Portanto, a discussão sobre os efeitos da prática de ato de improbidade é de suma importância para entender a evolução da sociedade sobre os temas corrupção, imoralidade, improbidade e, por consequência, da evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial, cujos efeitos da prática de tais atos, eivados de desonestidade, ultrapassam o âmbito da Justiça Comum e geram efeitos no processo eleitoral, instrumento pelo qual se habilitam os candidatos e se legitima o exercício do mandato pelo eleito.

Assim é que o estudo da eficácia da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa sobre o processo eleitoral, na aferição das condições de elegibilidade e das

causas de inelegibilidade, mostra-se relevante por se tratar de direito indisponível que possibilita afastar da vida política aquele que tenha praticado ou se beneficiado de ato desonesto, observada a subsunção do caso ao tipo legal e suas respectivas sanções, aplicadas de forma gradativa, isolada ou cumulativamente, considerada a gravidade da conduta, na dosimetria.

Importa consignar que a preocupação da sociedade com a conduta ética, proba e honesta dos agentes políticos foi alçada a requisito essencial para a escolha do candidato pelo eleitor, como se infere da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que deu nova redação à Lei Complementar 64/90.

Necessário se faz o estudo dos efeitos das decisões condenatórias por ato de improbidade administrativa, cujos termos delimitados pela Justiça Comum serão analisados e interpretados restritivamente pela Justiça Eleitoral quando da aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, no registro da candidatura, não podendo dizer mais do que foi dito para, por exemplo, declarar que o fato subsume à hipótese improbidade administrativa (art. 1º, I, l, da LC 64/90), quando os requisitos cumulativos para tanto não foram reconhecidos, ou, ainda, para extrair que de tal condenação houve abuso de poder econômico e político por agente público (art. 1º, I, d e h, da LC 64/90), sem prejuízo, ainda, do estudo da possibilidade de suspensão do ato gerador da inelegibilidade (art. 26-A e 26-C, da LC 64/90).

Por outro lado, o controle externo da Administração, pelo sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal, é imprescindível. Contudo, não se pode deixar de consignar que, no mais das vezes, os órgãos de persecução abusam do direito de ação, partindo do pressuposto que o ato praticado pelo agente o foi dolosamente e importou em enriquecimento ilícito e dano ao erário, ainda que não tenha sido demonstrado o elemento subjetivo do tipo, buscando, ao fim e ao cabo, a responsabilização objetiva do agente, ainda que o ato praticado o tenha sido por mero equívoco, absolutamente justificável, cuja consequência desse punitivismo exacerbado só faz afastar pretensos candidatos, com boas intenções, do processo eleitoral.

## **1 O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS SANÇÕES**

As sanções previstas na LIA têm natureza política e civil, como se depreende da norma do art. 37, §4º, da CF. São sanções de natureza civil a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano e o pagamento de multa civil. São sanções de natureza política a suspensão dos direitos políticos, de acordo com o disposto no artigo 15, V, da Constituição Federal, a perda da função pública e a 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.

Os atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92 são enriquecimento ilícito, do art. 9º, lesão ao erário, do art. 10, violação aos princípios administrativos, do art. 11. A responsabilidade pelo ato ilícito civil é subjetiva, sendo vedada, portanto, a responsabilização objetiva, exigindo-se perquirir sobre o elemento volitivo do agente, uma vez que a improbidade é uma ilegalidade qualificada pela má-fé, pela desonestidade, pelo elemento malsão da conduta, alcançando somente o administrador ímprobo e não o inábil, não se admitindo a responsabilidade objetiva.

## 2 DIREITOS POLÍTICOS, IMPROBIDADE E INELEGIBILIDADE

### 2.1 CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA E PASSIVA

O sufrágio consiste no direito subjetivo ao voto, isto é, votar e ser votado, sendo a essência dos direitos políticos. É universal, pois não admite exclusão ou limitação de quem vota ou é votado, em razão de patrimônio, grau de escolaridade, classe social, raça, cor e orientação sexual.

A alistabilidade (art. 14, §§1º e 2º da CF) pressupõe a capacidade eleitoral ativa, e a capacidade eleitoral passiva, a elegibilidade (art. 14, §3º, VI, da CF). O voto, por sua vez, se revela como o instrumento pelo qual se exerce o sufrágio, que se dá pelo escrutínio, secreto e periódico. O alistamento eleitoral, que não se confunde com a alistabilidade, se consubstancia no procedimento administrativo de organização do eleitorado para que seja exercido o sufrágio. De fato, trata-se do cadastramento tendente a verificar o preenchimento dos requisitos para ser eleitor, previstos no art. 14, §1º, I e II, da CF, a fim de adquirir a cidadania e a capacidade eleitoral ativa. O indeferimento do alistamento tem por consequência a privação dos direitos políticos, notadamente a cidadania.

Cumpra consignar, por fim, que os relativamente incapazes são alistáveis, salvo se não puderem exprimir sua vontade (arts. 4º e 1.767, II, do CC). Assim é porque, na hipótese de interdição, haverá limitação tão somente para a prática de atos negociais e de disposição de patrimônio (arts. 84, §1º, e 85, §3º da Lei 13.146/15), que serão considerados ineficazes se celebrados sem prévia oitiva do MP e autorização judicial, não havendo, entretanto, limitação sobre direitos políticos.

A capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade, consiste na possibilidade de candidatar-se a determinado cargo público. A propósito, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico-constitucional e legal complementar – processo eleitoral.” (STF, ADCs 29 e 30 e ADI 4.578, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 16.02.2012).

### 2.2 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E CAUSAS DE INELEGIBILIDADE

São condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, a alistabilidade, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima de 35 anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, 30 anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do DF, 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito e 18 anos para Vereador (art. 14, §3º, da CF).

São inelegíveis os estrangeiros, os inalistáveis e os analfabetos (art. 14, §§ 2º e 4º, da CF). São causas de inelegibilidade ou condições negativas de elegibilidade, de acordo com a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, editada para dar cumprimento ao artigo 14, §9º, da Constituição Federal, no que interessa para este estudo, aqueles previstos no artigo 1º, inciso I, alíneas *g* e *l*, com redação dada pela Lei Complementar 135 de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa):

- 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;

(...)

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;

Há expressa previsão na referida lei complementar, nos artigos 2º a 24, sobre o procedimento da representação para arguição de inelegibilidade, de competência do juízo eleitoral, haja vista que os requisitos para a elegibilidade e a ausência de causas de inelegibilidade (pressuposto negativo) serão aferidos quando do requerimento de registro da candidatura (art. 11, §10, da Lei 9.504/97).

Aqui cabe distinguir as condições de elegibilidade das hipóteses de inelegibilidade, em que pesem as duas constituam fato impeditivo ao direito de concorrer. A primeira, são os requisitos, de ordem constitucional, que o candidato deve preencher para concorrer. A segunda, são os impedimentos à capacidade eleitoral passiva, isto é, preenche os requisitos para concorrer, mas incide em inelegibilidade (Zílio: 2020, p. 228).

Como se vê, a *mens legis* tem como objetivo jurídico a proteção da moralidade administrativa, princípio previsto nos artigos 14, §9º, da Constituição Federal e também 73 a 77 da Lei 9.504/97, cuja finalidade é afastar do pleito aquelas pessoas que não prezam pela probidade administrativa, norma ética de conduta, de observância cogente pelos agentes públicos, que exige honestidade e respeito à coisa pública, como determina o princípio republicano.

### **3 AFERIÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE**

#### **3.1 REGISTRO DE CANDIDATURA E SUSPENSÃO SUPERVENIENTE DA INELEGIBILIDADE**

São requisitos para o registro da candidatura (i) aqueles previstos nas normas do artigo 14, §1º, da Constituição Federal; (ii) a capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade, que consiste na possibilidade de candidatar-se a determinado cargo público. São condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, a alistabilidade, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima de 35 anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, 30 anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do DF, 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito e 18 anos para Vereador (art. 14, §3º, da CF). São inelegíveis os estrangeiros, os inalistáveis e os analfabetos (art. 14, §§ 2º e 4º, da CF); e (iii) que não incida em causa de inelegibilidade, do artigo 14, §§ 5º, 6º, 7º e 9º da Constituição Federal e da Lei Complementar 64/90, com redação pela Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

De se ver, ainda, que a escolha do candidato pelo partido se dá na convenção, mediante eleição pelos filiados, e que somente poderá ser impugnada por integrante do partido ou da coligação que a promoveu. O pedido de registro deve ser formulado até as 19h do dia 15 de agosto, acompanhado de documentos (art. 11, §1º, da LE).

No tocante à candidatura nata, dispõe o artigo 8º, §1º, da LE, que os deputados e senadores que tenham exercidos os cargos em qualquer período da legislatura em curso é assegurado o registro da candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados, dispensando a submissão à convenção, bastando a filiação. Contudo, a norma teve sua eficácia suspensa por liminar concedida em 21.11.2003, na ADI 2.530-9.

A impugnação ao registro da candidatura pode se dar (i) por notícia de inelegibilidade, formulada por qualquer cidadão, mediante petição fundamentada; e (ii) por ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), do artigo 3º, *caput*, da Lei Complementar 64/90, a ser proposta no prazo de 5 dias após a publicação do edital com os pedidos de registro.

Não sendo declarada a falta de condição de elegibilidade e a inelegibilidade, de ofício, o que se impõe, por se tratar de norma de ordem pública, poderá o interessado impugnar o registro, pela ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), não se cogitando de preclusão temporal quanto às condições de elegibilidade. Assim é que, na hipótese de se deferir o registro e o candidato ser eleito, em que pese a ausência dos requisitos, poderá o interessado impugnar pela via do recurso contra expedição de diploma (RCED), do art. 262 do CE (Gomes: 2019, p. 222).

O procedimento da AIRC está previsto nos artigos 2º a 16 da LC 64/90, com redação pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). A norma do artigo 15 dispõe que, transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade (sentido amplo) do candidato, ser-lhe-á negado registro o cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Na eleição municipal é cabível recurso ao TRE (art. 265 do CE); contra acórdão do TRE cabe recurso especial eleitoral para o TSE (arts. 121, §4º, I e II da CF, e 276, I, do CE); contra acórdão do TSE cabe recurso extraordinário ao STF.

Na eleição geral, de competência originária do TRE, cabe recurso ordinário quando houver discussão sobre causa de inelegibilidade (art. 121, §4º, III, da CF); recurso especial para o TSE, se não tiver como objeto causa de inelegibilidade; e recurso extraordinário ao STF contra decisão do TSE. Nesse sentido a súmula 64 do TSE: “Contra acórdão que discute, simultaneamente, condições de elegibilidade e de inelegibilidade, é cabível recurso ordinário”. Na eleição presidencial, de competência originária do TSE, cabe tão somente recurso extraordinário ao STF.

Os requisitos para a elegibilidade e a ausência de causas de inelegibilidade serão aferidos quando do requerimento no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade (art. 11, §10, da Lei 9.504/97).

Tal dispositivo abarca não só a inelegibilidade estrita, mas, também, a elegibilidade que, conquanto ausentes quando do requerimento de registro de candidatura, podem ser consideradas presentes, posteriormente, mas até a data do pleito, caso haja alteração da situação fática e jurídica. Tanto é assim que editada a súmula 43 do TSE: “As alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que beneficiem o candidato, nos termos da parte final do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, também devem ser admitidas para as condições de elegibilidade.”, admitindo-se, ainda, a juntada posterior de documento faltante, até mesmo no recurso ordinário, caso não aberto prazo pelo juízo para sua apresentação, conforme súmula 3 do TSE: “No processo de registro de candidatos, não tendo o juiz aberto prazo para o suprimento de defeito da instrução do pedido, pode o documento, cuja falta houver motivado o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário.” (Gomes: 2019, p. 219).

Eventual causa de inelegibilidade poderá ser afastada, admitindo-se o registro da candidatura, caso seja suspensa, pelo órgão superior, a decisão que a constituiu, suspendendo parcialmente seus efeitos, notadamente na hipótese de improbidade, da alínea *l*, nos termos do artigo 26-C da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/10:

O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

Assim é que, suspensa cautelarmente a causa de inelegibilidade pelo órgão colegiado, sempre que houver plausibilidade da pretensão recursal, deverá ser retomado o processo de registro de candidatura, como determina o artigo 26-A da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/10: “Afastada pelo órgão competente a inelegibilidade prevista nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, quanto ao registro de candidatura, o disposto na lei que estabelece normas para as eleições”.

Da mesma forma, poderá o órgão colegiado do Tribunal (Eleitoral), nas hipóteses das alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n*, do inciso I, do artigo 1º, da LC 64/90, suspender, cautelarmente, a inelegibilidade, desde que haja plausibilidade e tenha sido expressamente requerido no recurso, nos termos do artigo 26-C, da LC 64/90. A esse propósito, é a súmula 44 do TSE: “O disposto no art. 26-C da LC nº 64/1990 não afasta o poder geral de cautela conferido ao magistrado pelo Código de Processo Civil.” (Medeiros: 2020, p. 366/369).

Nesse sentido é a recente decisão proferida pelo eminente ministro Mauro Campbell Marques, do TSE, datada de 12.10.20, na tutela cautelar antecedente n. 0601485-79.2020.6.00.0000/RJ, que concedeu a medida para atribuir efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto nos autos da AIJE n. 0608859-89.2018.6.19.0000, cujos excertos, por oportunos, seguem transcritos:

Eleições 2018. Tutela cautelar. Concessão de efeito suspensivo a recurso ordinário. AIJE. Abuso do poder político e conduta vedada. Uso de veículos da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) para o transporte dos respectivos funcionários. Alegado desvio de finalidade do evento realizado. Fundamentos do acórdão regional fundados, essencialmente, em depoimentos extraídos de CPI instaurada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro para apurar os mesmos fatos e em matérias jornalísticas. Evento aberto ao público. Número reduzido de participantes. Ausência de registro do quantitativo de veículos da Comlurb que efetivamente teria sido utilizado no transporte de funcionários para o evento e de quem os utilizou. Localização dos veículos extraída unicamente de dados de GPS que indicavam passagem ou proximidade no local evento. Eleitorado de 12 milhões de pessoas. Aparente fragilidade do conjunto probatório no sentido da efetiva participação do requerente na organização do evento. Recurso ordinário. Ampla devolutividade. Plausibilidade do direito. Liminar deferida, cujos efeitos perduram até o julgamento do mérito pelo Plenário, que terá prioridade. (...) Em outras palavras, a presente apreciação não recai sobre a condenação do requerente fundada exclusivamente no art. 73, I e III e § 4º, da Lei das Eleições, mas, sim, na parte em que reconheceu a prática do abuso do poder político, que resultou na aplicação da sanção de inelegibilidade, nos termos do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990.

Prosseguindo, julgado o recurso e mantida a condenação que deu causa à inelegibilidade ou revogada a liminar que suspendia seu fato gerador, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedido (art. 26-C, §2º, da LC 64/90).

Portanto, como se vê, o registro de candidatura se dá sob condição suspensiva e precária, caracterizando causa de inelegibilidade superveniente, na qual o juízo eleitoral poderá desconstituir o próprio mandato, de ofício, sendo despicienda ação específica para tal fim, exsurgindo evidente a efetividade da norma.

Para José Jairo Gomes, a suspensão ou extinção do fato causador da inelegibilidade somente será hábil se havida até o dia da eleição, porque é neste dia que exercido o sufrágio pelo cidadão, devendo, por consequência, estar elegível neste dia. Referido autor cita, ainda, duas outras interpretações. A primeira, no sentido de que a suspensão ou extinção do fato gerador da inelegibilidade pode se dar até a diplomação (TSE, REspe 28.808/DF, j. 28.06.2017), considerando-se o calendário eleitoral editado pelo TSE e não a data efetiva da diplomação fixadas pelos juízos eleitorais. E, a segunda corrente, sustenta que será hábil enquanto subsistir o processo de registro, mesmo que se ultime após a diplomação (TSE, REspe 1.019/CE, j. 23.05.2016). (Gomes: 2019, p. 336/337).

A segunda corrente mencionada, adotada pelo TSE, de ampla admissão de fatos supervenientes que restabeçam a elegibilidade também é alvo de críticas de Rodrigo López Zílio, pois quebraria a estabilidade das relações jurídicas, tendo em vista o esgotamento do conhecimento da matéria fática pelas instâncias ordinárias (Zílio: 2020, p. 336/337).

### **3.2 EFEITOS DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E DA INELEGIBILIDADE EM RAZÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Como visto, a declaração – que deve ser expressa – da suspensão dos direitos políticos, em sentença condenatória, transitada em julgado, pela prática de ato de improbidade, implicará no conhecimento, de ofício, pelo juízo eleitoral, para indeferir o pedido de registro de candidatura, sem prejuízo da impugnação do registro pela via da AIRC, prevista nos artigos 2º a 16 da LC 64/90, com redação pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Destaca-se que a condenação deverá ser definitiva para gerar seus efeitos, perdurando a suspensão desde então e até o decurso do prazo fixado, nos termos dos artigos 15, inciso IV, e 37, §4º, da Constituição Federal, e 20 da LIA.

A suspensão dos direitos políticos pode variar de três a cinco anos na hipótese do artigo 11 da LIA, de cinco a oito anos para o artigo 10 da LIA e de oito a dez anos para o artigo 9º da LIA, além de cinco a oito anos por violação ao artigo 10-A da LIA, observada a dosimetria, nos termos do artigo 12.

Por outro lado, questão de grande indagação envolve a condenação não definitiva pela prática de ato de improbidade, que, à míngua de efetividade da sanção de suspensão dos direitos políticos, poderá subsumir às hipóteses de inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alíneas *g* e *l*, com redação dada pela Lei Complementar 135 de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa).

Tanto é assim que Zílio adverte que deve-se distinguir a suspensão dos direitos políticos por condenação pela prática de ato de improbidade – que abarca a capacidade eleitoral ativa e passiva e exige o trânsito em julgado –, da inelegibilidade – que restringe tão somente a capacidade eleitoral passiva – e que subsume à hipótese das normas mencionadas acima quando presentes os requisitos cumulativos da (i) suspensão dos

direitos políticos; (ii) em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado; (iii) por ato doloso de improbidade administrativa; (iv) que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (Zílio: 2020, p. 203). Assim, não se confundem ou se sobrepõem os prazos de inelegibilidade e de suspensão dos direitos políticos, contados individualmente (Medeiros: 2020, p. 249, nota 89).

O dispositivo da alínea *l*, como visto, trata da inelegibilidade pela prática de ato doloso de improbidade, que exige a concomitância da lesão ao erário e do enriquecimento ilícito, dos artigos 9º e 10 da LIA. E nisso reside a controvérsia, pois há correntes doutrinárias que entendem que a norma teria maior efetividade se os requisitos fossem alternativos, admitindo a inelegibilidade pela prática de improbidade dolosa de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

José Jairo Gomes entende que a conjuntiva *e* deve ser entendida como a disjuntiva *ou*, admitindo a interpretação sistemática em prol da moralidade e da probidade (Gomes: 2019, p. 307). No mesmo sentido é a compreensão de Rodrigo López Zílio (Zílio: 2020, p. 312). Para Marcílio, é visível que a causa de inelegibilidade não decorre da raríssima condenação cumulada, sob pena de esvaziamento da norma, mormente porque as sanções do enriquecimento ilícito absorvem totalmente as da lesão ao erário (Medeiros: 2020, p. 252, nota 93).

No entanto, a jurisprudência do TSE não admite tal interpretação extensiva, mantendo-se fiel à redação do dispositivo, exigindo o reconhecimento e declaração, pela decisão da Justiça Comum, da prática de ato de improbidade dolosa que implique enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário (Gomes: 2019, p. 307 e Zílio: 2020, p. 312), admitindo, contudo, que a inelegibilidade seja analisada no processo eleitoral, na hipótese em que a decisão condenatória não tenha declarado expressamente no dispositivo a lesão ao erário e o enriquecimento ilícito, considerando o enriquecimento ilícito de terceiro, que não o candidato, para reconhecer a inelegibilidade (TSE, REsp 36966/MG, Rel. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. 14.09.2017). (Medeiros: 2020, p. 252/253, nota 93).

Quanto ao prazo da suspensão dos direitos políticos fixado na decisão condenatória por ato de improbidade, resta incólume de dúvidas que incide desde o trânsito em julgado de cada condenação, sendo vedada a soma dos períodos de suspensão, nos termos dos artigos 15, IV, e 37, §4º, da CF, e 20 da LIA.

Já o prazo da inelegibilidade da alínea *l* incide desde a condenação pelo órgão colegiado ou o trânsito em julgado, cuja contagem do prazo de 8 (oito) anos somente tem início após o cumprimento da pena.

Para José Jairo Gomes, o conceito de pena abarcaria tão somente a proibição de contratar com o Poder Público e a suspensão dos direitos políticos (Gomes: 2019, p. 307/308). Marcílio vai mais além, sustentando que o prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos incide desde a decisão colegiada e, com o trânsito em julgado, interrompe-se a fluência desse prazo, que voltará a correr, por inteiro, após o escoamento do prazo da suspensão dos direitos políticos, isto é, depois do cumprimento da pena (Medeiros: 2020, p. 258/259, nota 96). Para Zílio, enquanto não houver o cumprimento de todas as sanções impostas, conforme entendimento do TSE na Consulta 336-73, de 03.11.2015, sequer terá início o transcurso do prazo de inelegibilidade (Zílio: 2020, p. 315).

No tocante à inelegibilidade decorrente da prática de ato de improbidade, da alínea *l*, como visto, a exigência dos requisitos cumulativos torna deveras difícil a subsunção do fato à norma, sendo que, no mais das vezes, o que acaba por afastar o mau administrador da vida pública é a suspensão dos direitos políticos, pelo trânsito em julgado da decisão condenatória.

A esse propósito, para ilustrar a situação, segue transcrito excerto do aresto da Apelação nº 0003493-11.2007.8.26.0108, da Comarca de Cajamar, julgada em 28.08.2017, pela 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, de relatoria da eminente desembargadora Teresa Ramos Marques, que contou com a participação do eminente desembargador Paulo Galízia, hoje Vice-Presidente e Corregedor do e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa Prefeito Municipal - Obras de infraestrutura - Fracionamento - Licitação - Frustração da licitude - Configurada - Dano in re ipsa - Possibilidade - Princípios da administração pública - Violação - Configurada - Câmara Municipal - Aprovação de contas - Poder Judiciário - Atos administrativos - Licitude - Verificação - Possibilidade: - Configura ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário e contraria os princípios da administração pública, o fracionamento de obras da mesma natureza com o objetivo de adotar modalidade mais simples de licitação, privando a administração pública de obter melhor proposta. - Diante da independência entre as instâncias, a aprovação das contas do município não impede que o Poder Judiciário verifique a licitude dos atos administrativos praticados pelo prefeito. (...) As condutas praticadas pelo réu configuram ato de improbidade administrativa tipificado nos arts.10, inc. VIII, e 11 da Lei 8.429/92, sujeitando-o, portanto, às sanções estabelecidas no art.12, incs. II e III, da mesma lei. Considerando a gravidade da conduta, o dolo do agente e o prejuízo ao erário, ainda que não aferível, condeno o réu à perda da função pública; suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos; pagamento de multa civil em montante equivalente a 50 (cinquenta) vezes o valor da última remuneração integral que recebeu como prefeito municipal, atualizada monetariamente desde o recebimento até o pagamento da multa; 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 cinco anos. Observo que a impossibilidade de aferir o prejuízo impede a condenação do réu no ressarcimento do erário. Pelo mesmo motivo, a multa civil foi computada com base na remuneração do agente, conforme art.12, inc. III, da Lei 8.429/92. Por fim, embora irrelevante para o deslinde da questão, observo que Antônio Carlos figura como réu em aproximadamente trinta ações civis públicas por improbidade administrativa que tramitam, ou tramitaram, neste Tribunal de Justiça. E, ainda, foi preso preventivamente no mês de abril deste ano, juntamente com seu filho, acusado da prática de crimes previstos nos artigos 288, 333 e 328 do Código Penal, por suposta interferência na Administração Pública do município de Cajamar, cuja prefeitura é exercida atualmente por sua mulher, o que denota a ausência de boa índole.

Já o dispositivo da alínea g criou um efeito secundário à decisão de rejeição das contas, cabendo ao juízo eleitoral tão somente a análise dos fatos para declarar que a irregularidade é insanável e configura ato doloso de improbidade administrativa. Serão irregulares as contas quando houver omissão no dever de prestá-las, houver prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e dano ao erário (art. 16 da Lei 8.443/92).

Ainda que a Corte de Contas declare a irregularidade, não decorre disso, automaticamente, a inelegibilidade, que terá lugar quando caracterizada uma irregularidade grave, insanável, não dando azo a tal grave sanção os erros meramente formais.

No que se refere à configuração de ato doloso de improbidade, é despicienda a existência de ação civil pública de improbidade no juízo cível ou prévia decisão definitiva, cabendo ao juízo eleitoral perquirir sobre os pressupostos do ato ilícito, para, qualificando juridicamente os fatos que lhe são postos, declará-la. Por outro lado, já havendo decisão da justiça comum, restará vinculada a justiça especializada. Relevante dizer que a decisão administrativa de rejeição das contas deverá ser irrecorrível, isto é, deverá ter sido publicada, a partir de quando passa a ter eficácia, sendo, também, o termo inicial do prazo de oito anos de inelegibilidade.

Em âmbito municipal, considerando a função do prefeito de executor do orçamento e ordenador de despesas, sujeitando-se ao crivo do Poder Legislativo, no caso, da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, não sendo causa de inelegibilidade o parecer negativo da Corte de Contas não validado pela Câmara Municipal (art. 31, §§1º e 2º, da CF). Tal interpretação vem de há muito, como se infere do julgamento do REspe 13.174/BA, j. 1º.10.96, tendo sido mantida até mesmo após a edição da LC 64/90, culminando por ser acolhida pelo Pretório Excelso, no julgamento do RE 848.826/DF, j. 10.08.2016, resolvendo a controvérsia. Pode o interessado, ainda, impugnar judicialmente a decisão administrativa, devendo, para tanto, abordar todas as irregularidades apontadas, a fim de que seja afastada, ainda que provisoriamente, a inelegibilidade. (Gomes: 2019, p. 282/293).

### 3.3 LIMITES DA COGNIÇÃO DA JURISDIÇÃO ELEITORAL

Como se viu, a jurisprudência do TSE admite que seja analisada a presença dos pressupostos da inelegibilidade no processo eleitoral, mesmo que a decisão condenatória não tenha declarado expressamente no dispositivo, admitindo, ainda, o enriquecimento ilícito de terceiro como suficiente a preencher o requisito da inelegibilidade, como ocorreu no RO 060212355/RJ, j. 27.11.2018, de relatoria do eminente ministro Og Fernandes, oportunidade em que o c. TSE declarou a inelegibilidade com base em condenação por ato de improbidade, consistente na violação dos princípios administrativos, do artigo 11 da LIA, extraindo-se “dos fundamentos da decisão da Justiça comum o enriquecimento ilícito de terceiros, consistente no recebimento de gratificação não amparada por lei, e o dano ao erário, em razão do pagamento indevido à custa do erário” (Medeiros: 2020, p. 252/253 e Gomes: 2019, p. 305 e 307).

Para tanto, deve haver um juízo de fidelidade entre a decisão da Justiça Comum e a decisão da Justiça Eleitoral, no registro de candidatura, sendo vedada a inovação e alteração das premissas fixadas, ficando limitada aos fatos jurídicos que restaram incontroversos da decisão condenatória, que pode reconhecer a prática de ato de improbidade tanto na fundamentação quanto no dispositivo e, eventualmente, se utilizar do princípio da consunção, tipificando o fato na modalidade mais gravosa, do artigo 9º da LIA. Tanto é assim que o TSE editou o enunciado de súmula 41: “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.”

Dessa forma, é dado ao juízo eleitoral, atendo-se aos fatos incontroversos, analisar a decisão para verificar se o juízo originário reconheceu, na fundamentação, a ocorrência dos requisitos da inelegibilidade, como o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o elemento subjetivo dolo (TSE, RO 380-23/MT, j. 11.09.2014). (Zílio: 2020, p. 313/314).

Sobre o tema, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto esclarece que o TSE, no julgamento do REspe 50-39, reafirmou a tese no sentido de ser possível extrair do acórdão da Justiça Comum os requisitos da inelegibilidade, competindo ao juízo eleitoral análise que

não desnature a essência da condenação por improbidade, sendo vedada a inclusão e supressão de elementos, a requalificação de fatos e provas, sendo legítimo interpretar o alcance preciso e exato da decisão. Contudo, quando da decisão não se fizerem presentes, na fundamentação e no dispositivo, a ocorrência da prática dolosa de improbidade que implique enriquecimento ilícito e dano ao erário, não há que se falar em inelegibilidade. Dessa forma, os requisitos da inelegibilidade devem se fazer presentes na mesma decisão e não em condenações distintas e posteriormente somadas, como decidiu o TSE no REspe 187-74. Por outro lado, há decisões do TSE que não admitem a inelegibilidade que decorra de condenação pela prática de ato de improbidade consistente na violação dos princípios administrativos, do artigo 11 da LIA, conforme RO 1809-08 e REspe 67-10 (NETO e FERNANDES: 2017). Também nesse sentido o REspe 448-53, de relatoria do eminente ministro Gilmar Mendes, datado de 27.11.2014:

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO NO TRE. INCIDÊNCIA NA INELEGIBILIDADE REFERIDA NO ART. 1, INCISO 1, ALÍNEA 4 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. REQUISITOS AUSENTES. PROVIMENTO DO RECURSO. REGISTRO DEFERIDO. 1. Cabe recurso ordinário de decisão do Tribunal Regional Eleitoral que versa sobre inelegibilidade em eleição geral, nos termos do art. 121, § 41, inciso III, da CF/1988. 2. A incidência na causa de inelegibilidade do art. 1, inciso 1, alínea 4 da LC nº 64/1990 exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) suspensão dos direitos políticos; v) prazo de inelegibilidade não exaurido. 3. Com base na compreensão da reserva legal proporcional, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais. 4. A incidência na causa de Inelegibilidade do art. 1º, inciso 1, alínea 1, da LC nº 64/1990 pressupõe análise vinculada da condenação colegiada imposta em ação de improbidade administrativa, não competindo à Justiça Eleitoral, em processo de registro de candidatura, chegar à conclusão não reconhecida pela Justiça Comum competente. 5. Condenação colegiada por improbidade administrativa decorrente de violação de princípios (art. 11 da Lei nº 8.429/1992). A análise sistemática da Lei de Improbidade revela que a condenação por violação de princípios não autoriza a necessária conclusão de que houve dano ao erário, tampouco enriquecimento ilícito. São condutas tipificadas em artigos distintos e podem ocorrer isoladamente. 6. Não houve enriquecimento ilícito do candidato nem condenação colegiada por dano ao erário, mas por violação de princípios, tampouco há referência expressa aos ilícitos. 7. Não compete à Justiça Eleitoral proceder a novo julgamento da ação de improbidade administrativa, para, de forma presumida, concluir por dano ao erário e enriquecimento ilícito, usurpando a competência do Tribunal próprio para julgar eventual recurso. 8. Recurso provido para deferir o registro.

E, também, no tocante à alínea g, do inciso I, artigo 1º, da LC 64/90, decidiu o TSE, no REspe 213-21, de relatoria do eminente ministro Luiz Fux, julgado em 06.04.2017:

ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO. PREFEITO. DEFERIMENTO. ART. 1º, 1, 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 (LIS 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. 1, 1, 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. O art. 1º, 1, é 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. 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. A apuração do dolo 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 os assentar de forma açodada, sem perquirir as particularidades das circunstâncias de fato, sendo certo que a assertiva é pertinente tanto na alínea g quanto na alínea l. A autoridade competente para julgar as contas de convênio, para fins de incidência da alínea g, é a Corte de Contas da União, ex vi do ad. 71, VI, da Constituição de 1988, e da remansosa jurisprudência deste Tribunal Superior, nos casos de convênio firmado entre Município e União (REspe nº 4682/PI, ReI. Min. Herman Benjamin, PSESS em 29.9.2016 e AgR-REspe nº 101-93/RN, ReI. Mm. Dias Toifoli, PSESS em 21.11.2012). A Justiça Comum detém competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa, para fins de aplicação da alínea l. As restrições a direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente, consoante lição basilar da dogmática de restrição a direitos fundamentais, axioma que deve ser trasladado à seara eleitoral, de forma a impor que, sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao ius honorum, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o

inverso. 8. In casu, a) Há dois pronunciamentos divergentes sobre um ponto específico e essencial para a configuração da causa restritiva ao exercício do *ius honorum*, que é a presença do dolo, não obstante a desaprovação da conduta reputada como ímproba (i.e., construção e aparelhamento de unidade de saúde do município). b) De um lado, o Tribunal de Contas da União assentou o dolo da conduta ímproba, ao consignar que "os atos danosos, ao contrário do alegado pelo recorrente, decorrem, sim, dos seus atos de vontade, pois, como gestor dos recursos, deveria ter atentado que em sendo aumentado o volume da obra deveriam ser revistos o plano de trabalho e o projeto básico perante o concedente, o que não foi verificado" (fls. 218)" (trecho do voto vencido do relator no TRE/MG, fls. 387). c) Por outro lado, o TRE/MG, ao debruçar-se sobre o arcabouço fático-probatório dos autos, concluiu pela ausência do dolo, emprestando proeminência ao pronunciamento exarado pela Justiça Comum (TJ/MG) que - em sede de ação de improbidade administrativa envolvendo os mesmos fatos examinados pela Corte de Contas - constatou que a conduta ímproba deu-se na modalidade culposa, de maneira a elidir a incidência da causa restritiva do *ius honorum* do Recorrido e deferir seu registro de candidatura. d) A exegese que maximiza o exercício da cidadania passiva é a incidente nas hipóteses em que os pronunciamentos exarados pelas autoridades dotadas de competência, cada qual dentro de suas respectivas esferas de atuação, são antinômicos. e) Deveras, entendimento oposto, segundo o qual o exame das alíneas g e /deve ser feito de modo isolado e estanque, criaria um paradoxo insanável que desafiaria a racionalidade sistêmica, a coerência nos pronunciamentos judiciais e o bom senso: a Justiça Eleitoral declararia a inelegibilidade do Recorrido por uma específica causa restritiva, e a elegibilidade por outra hipótese, apurando exatamente as mesmas irregularidades (La, construção e aparelhamento de unidade de saúde do município). f) Juridicizando a afirmação, forçoso sustentar a inexistência de vínculo lógico entre a privação do *ius honorum* e a finalidade almejada pela inelegibilidade (razoabilidade interna). g) O postulado da razoabilidade, em sua faceta como razoabilidade externa, resta in casu violado, porquanto desconsiderar a análise de circunstâncias concretas (tais como absolvição do pretense candidato na Justiça Comum ou o arquivamento do processo instaurado) não se afigura consentâneo com a axiologia constitucional e com o Estado Democrático de Direito, que repudia o paternalismo judicial não justificado, bem como uma moralização desmedida e irresponsável do processo político. h) A dúvida razoável objetiva, materializada na prolação de juízos antinômicos sobre a existência do dolo por órgãos competentes e sobre fatos idênticos, conduz à conclusão inescapável de que o estado jurídico de elegibilidade deve manter-se incólume com o, conseqüente, registro de candidatura deferido. 9. Recursos especiais desprovidos.

Como se vê, a cognição da Justiça Eleitoral, apesar de limitada aos fatos jurídicos que exurgem incontroversos da decisão da Justiça Comum, pode sobre eles se debruçar a fim de reconhecer a presença cumulativa do enriquecimento ilícito e do prejuízo ao erário, ainda que não declarada expressamente na decisão originária, que pode ter se limitado a reconhecer a prática do enriquecimento ilícito, subsumindo o fato à hipótese do artigo 9º da LIA, reconhecidamente mais grave que o prejuízo ao erário, do artigo 10 da LIA, mas que, no mais das vezes, é fato antecedente àquele, como sói ocorrer, haja vista que se há enriquecimento ilícito do candidato ou de terceiros, certamente houve prejuízo ao erário.

## CONCLUSÃO

A proteção à probidade administrativa vem prevista desde a Constituição do Império, datada de 1824. Hodiernamente, por óbvio, deve ser rechaçado, como efetivamente foi, o entendimento de que a responsabilidade na LIA seria objetiva. Considerando que improbidade é a ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo dolo ou culpa, eivada de má-fé, desonestidade, falta de ética e retidão de conduta, não há que se falar em responsabilidade objetiva, que desvirtuaria os conceitos e os institutos jurídicos. Com relação às condutas típicas, o artigo 9º tipifica o enriquecimento ilícito; o artigo 10 sanciona o prejuízo ao erário, admitindo a figura culposa; e o artigo 11 versa sobre a violação aos princípios administrativos, sendo que a dosimetria se dará com fundamento no artigo 12 e parágrafo único, levando em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido, podendo as sanções ser aplicadas isoladas ou cumulativamente.

Interessa ao processo eleitoral, quando do registro de candidatura, a presença dos pressupostos da capacidade eleitoral ativa e passiva, isto é, votar e ser votado, exigindo, para esta, a elegibilidade, que consiste na nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, a alistabilidade, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima para determinados cargos, bem como a ausência do pressuposto negativo da inelegibilidade, da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/10, tudo a fim de, afastando os pretensos candidatos desonestos, proteger a moralidade administrativa, prestigiando o princípio republicano.

Este artigo se limitou a abordar as consequências da prática do ato de improbidade administrativa no âmbito eleitoral, notadamente a suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade dele decorrentes. A suspensão dos direitos políticos, requisito de ordem constitucional, implica óbice ao pleno exercício de tais direitos, sendo este um dos pressupostos da elegibilidade. A inelegibilidade é pressuposto negativo, que constitui causa de impedimento à capacidade eleitoral passiva, sendo objeto de estudo aquelas previstas no artigo 1º, inciso I, alíneas g e l, da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Enquanto a sanção de suspensão dos direitos políticos, desde que declarada expressamente, pelo prazo de 3 a 10 anos, tem eficácia a partir do trânsito em julgado da decisão condenatória (arts. 15, IV, e 37, §4º, da CF e 20 da LIA), a causa de inelegibilidade gera efeitos desde a decisão condenatória ou confirmatória de segundo grau, desde que presentes os requisitos cumulativos da (i) suspensão dos direitos políticos; (ii) em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, da Justiça Comum; (iii) por ato doloso de improbidade administrativa; (iv) que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, pelo prazo de até 10 anos, que será contado a partir do efetivo cumprimento de todas as sanções.

Considerando a imprescindibilidade dos requisitos cumulativos da prática de ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito e lesão ao erário, pela conjuntiva e do dispositivo, o que torna mais difícil a sua incidência, tem-se que o legislador pretendeu relegar aos casos de maior gravidade tal contundente sanção, sendo essa a interpretação do dispositivo assentada no c. TSE, posição esta não indene de críticas pela doutrina. Tais pressupostos serão analisados pela Justiça Eleitoral quando do registro de candidatura, impondo-se ao juízo a declaração, de ofício, da ausência dos mencionados requisitos, por se tratar de norma de ordem pública. Portanto, poderá a justiça especializada extrair dos fatos jurídicos incontroversos, na ação de improbidade, a presença dos requisitos cumulativos da inelegibilidade, ainda que não expressamente declarada no dispositivo da decisão condenatória, devendo haver, contudo, um juízo de fidelidade para com a decisão subjacente, sendo vedada a inovação ou alteração das premissas fáticas então fixadas.

De se ver, ainda, que as causas de inelegibilidade poderão ser suspensas pelo órgão superior àquele que impôs a sanção, tanto da Justiça Comum quando da Justiça Eleitoral, nas hipóteses das alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n*, do inciso I, do artigo 1º, da LC 64/90 (art. 26-C da LC 64/90), beneficiando o pretense candidato as alterações fáticas supervenientes ao pedido de registro, conforme súmula 43 do TSE, desde que havido até a data da eleição, momento em que o candidato deve estar plenamente elegível, admitindo, contudo, a jurisprudência do C. TSE que a suspensão ou revogação da causa de inelegibilidade poderá se dar enquanto subsistir o processo de registro, mesmo que depois da diplomação. Por tais razões é que, em nosso sentir, temos que a intenção do legislador foi mesmo relegar a contundente sanção da inelegibilidade aos casos mais graves, razão pela qual adotou a conjuntiva *e* no artigo 1º, inciso I, alínea *l*, da LC 64/90, exigindo cumulativamente o ato doloso de improbidade que importe em enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, notadamente porque a inelegibilidade certamente culminará no ostracismo político do candidato, já que contado o prazo de 8 anos somente após o cumprimento de todas as sanções impostas na ação de improbidade.

Assim, considerando que é das casas legislativas a competência para criação do dispositivo, não caberia mesmo ao Judiciário lançar mão de interpretação extensiva e teleológica para admitir a conjuntiva *ou* no dispositivo, caracterizando a inelegibilidade pela prática de ato doloso de improbidade que implicasse enriquecimento ilícito, ou prejuízo ao erário, sendo de se ressaltar, entretanto, a evolução jurisprudencial do c. TSE de reconhecer o enriquecimento ilícito de terceiro como suficiente ao preenchimento do requisito legal. Dito de outro modo, deve-se buscar sempre a máxima efetividade na defesa da moralidade administrativa, porém respeitada a legalidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- BRASIL. Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.
- BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.
- BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADCs 29 e 30 e ADI 4.578, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.530-9, Plenário, Rel. Min. Sydney Sanches, 24 de abril de 2002.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Tutela Cautelar Antecedente 0601485-79.2020.6.00.0000/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 12 de outubro de 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 28.808/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 28 de junho de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 1.019/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, 23 de maio de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 36.966/MG, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 14 de setembro de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO 060212355/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 448-53, Rel. Min. Gilmar Mendes, 27 de novembro de 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 213-21, Rel. Min. Luiz Fux, 06 de abril de 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15 ed., São Paulo: Atlas, 2019.

MEDEIROS, Marcílio Nunes. *Legislação Eleitoral Comentada e Anotada*. 2. ed – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho, e FERNANDES, Lília Maria da Cunha. *Improbidade Administrativa e Inelegibilidades à Luz da Atual Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistemas Políticos – REDESP, edição n. 1, de julho a dezembro de 2017, Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. 10ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 0003493-11.2007.8.26.0108. Comarca de Cajamar. Relª. Desª. Teresa Ramos Marques, 28 de agosto de 2017.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7 ed. – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

---