

POR UMA REVISÃO DO REGIME DE INELEGIBILIDADES DO DIREITO BRASILEIRO

Prof. Luiz Magno P. Bastos Jr¹.

1. Introdução

O regime de inelegibilidades brasileiro padece de dois vícios que restringem demasiada e desproporcionalmente o exercício do direito de ser votado dos cidadãos brasileiros: a existência de um complexo sistema de desincompatibilizações de funções públicas, que tem gerado um sem-número de indeferimentos de registros de candidatura, e a adoção de um regime de restrições ao exercício de direito de candidatura sem precedentes nas democracias ocidentais, muitíssimo agravado pela Lei Complementar nº 135/2010.

O presente artigo pretende analisar ambas as situações a partir da adoção da seguinte metodologia de trabalho: (a) identificação das premissas teórico-normativas; (b) diagnóstico sobre os problemas centrais detectados em razão do problema em análise; e (c) conjunto de proposições para o equacionamento das questões suscitadas.

2. Compatibilidade do regime de inelegibilidades ao direito internacional dos direitos humanos

O Brasil é o país ocidental que prevê o maior número de restrições ao direito de sufrágio passivo (ALVIM, 2018). A estratégia adotada pelo Estado de tentar *qualificar* as instituições democráticas por meio de um controle mais rigoroso dos requisitos para o exercício do direito de candidatura não somente foi insuficiente para *melhorar* a qualidade da percepção sobre o sistema representativo brasileiro, como igualmente contribuiu para o enfraquecimento da própria legitimidade democrática.

Na compreensão deste pesquisador, o incremento do grau de legitimidade democrática deve passar, entre outras iniciativas, por um processo de simplificação do controle judicial de legitimidade das candidaturas e de (des)judicialização das condições de habilitação dos cidadãos para exercerem o direito de sufrágio no país.

¹ Advogado. Professor universitário (Univali/SC). Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutor pela Universidade McGill (Canadá). Contatos: lmagno@mnadvocacia.com.br; lmagno@univali.br

Isso é assim porque se faz imprescindível reabilitar a compreensão de que o direito à candidatura (direito de ser votado) goza da mesma jusfundamentalidade do exercício do direito de sufrágio ativo (direito de votar) e de que o papel da Justiça Eleitoral deve ser redimensionado para que a Justiça Especializada se ocupe do controle da integridade eleitoral em sua acepção mais abrangente, de forma a maximizar as oportunidades de ampla concorrência dos atores no processo eleitoral.

2.1 Jusfundamentalidade dos direitos políticos e controle de convencionalidade das normas de direito interno

O regime de inelegibilidades (aqui compreendido o conceito ampliado de restrições ao exercício do direito de sufrágio passivo) encontra assento constitucional. A sistemática adotada pela ordem jurídica brasileira costuma ser *classificada* em condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade (constitucionais e infraconstitucionais) e condições de registrabilidade.

À exceção desse último grupo de condicionantes, os demais requisitos de habilitação e causas de restrição (adotando uma expressão comum entre os países latino-americanos) têm assento na Constituição Federal (CF/1988), que se ocupa em fixar diretamente um conjunto de regras (o art. 14, § 3º, ao enunciar as condições de elegibilidade; o art. 14, §§ 6º, 7º e 8º, quando fixa as inelegibilidades em função de cargo ocupado ou de grau de parentesco; e, por fim, o art. 14, § 5º, que fixa regras referentes à reelegibilidade dos cargos do Executivo) e, ainda, fixar as balizas a serem observadas pela legislação infraconstitucional quanto às inelegibilidades a serem disciplinadas, hipóteses sujeitas à reserva de lei complementar (art. 14, § 9º).

Apesar de o art. 1º não enunciar diretamente um direito constitucional ao sufrágio (compreendendo a existência de um direito fundamental a votar e ser votado), a doutrina é pródiga em reconhecer a existência dessa dupla dimensão do exercício do direito de sufrágio e sua conexão umbilical ao próprio regime democrático (NÉVITON, 2013; DALLA VIA, 2011).

O direito de sufrágio, na sua *dimensão subjetiva*, compreende o direito individualmente considerado de todos os cidadãos de participarem, em *igualdade de oportunidades*, na formação da vontade coletiva, tanto mediante os diferentes instrumentos de participação quanto por meio do direito a concorrer a cargo eletivo. Daí a necessidade não somente de eliminar as restrições desproporcionais à habilitação de candidaturas, mas, sobretudo, de adotar mecanismos institucionais destinados à promoção de medidas de inclusão de grupos minoritários e sub-representados.

Por outro lado, sem nenhuma diferenciação quanto ao grau de importância, o direito de sufrágio igualmente comporta *dimensão objetiva*, que está relacionada ao vínculo estrutural entre o exercício dos direitos fundamentais e a própria democracia, tanto na perspectiva de garantia institucional quanto na questão relacionada à necessidade de que seja dada prevalência apriorística aos resultados decorrentes do sufrágio manifesto nas urnas.

Além das garantias (e regras constitucionais) previstas expressamente no texto constitucional, o Brasil é signatário de um conjunto de tratados internacionais de direitos humanos. Esses tratados, por definição, consistem no reconhecimento de estandartes mínimos de proteção de direitos que impõem aos Estados signatários (no caso, ao Estado brasileiro) o dever de respeitar direitos e de adotar disposições de direito internas voltadas a sua implementação e à remoção dos óbices para sua concretização.

Especialmente em relação aos direitos políticos, existem dois tratados que são seminais para a definição internacional sobre estandartes mínimos de proteção dos direitos humanos. O Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (adotado no âmbito do Sistema da Organização das Nações Unidas, em 1966, e em vigor no Brasil desde 1992²) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de San José da Costa Rica (adotado no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 1969, e em vigor no Brasil desde 1992³).

A previsão textual dos direitos políticos nesses documentos permite a exata compreensão dessa concepção ampliada de direito à participação (como maximização de oportunidades), consoante se depreende de sua simples leitura:

Artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos:

Artigo 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, *sem qualquer das formas de discriminação* mencionadas no artigo 2 e *sem restrições infundadas*:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) *de votar e ser eleito* em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a *manifestação da vontade dos eleitores*;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (grifo nosso).

Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

Artigo 23. Direitos políticos

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

- a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) *de votar e ser eleitos* em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que *garanta a livre expressão da vontade dos eleitores*; e

² Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991; e promulgada pelo Decreto Executivo nº 592, de 6/7/1992 (BRASIL, 1992).

³ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 27, de 26/5/1992; e promulgada pelo Decreto Executivo nº 678, de 6/11/1992 (BRASIL, 1992a).

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

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

Por fim, nos termos do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no célebre julgamento do RE nº 466.343/SP (sobre a prisão civil do depositário infiel), em revisão de posicionamento que persistia desde o julgamento do RE nº 80.004/SE (sobre a Convenção de Genebra), todos os tratados de direitos humanos gozam de um *status* especial na ordem jurídica interna (supralegalidade), o que se lhes confere uma dupla função: eficácia paralisante dos efeitos concretos de toda norma infraconstitucional e um parâmetro hermenêutico a ser tomado em consideração na interpretação das garantias constitucionais (interpretação conforme os direitos humanos) (MAUÉS, 2013; BASTOS JR; CAMPOS, 2011).

2.2. Necessidade de revisão dos mecanismos de restrição dos direitos políticos fundamentais

O aumento do número de restrições ao direito de candidatura, com critérios desarrazoados e marcados por ambivalências, gera inúmeras disfuncionalidades:

(a) redução dos direitos políticos a uma condição de direito fundamental de *segunda categoria* acaba contribuindo para o fortalecimento de uma cultura de tolerância a restrições desarrazoadas ao exercício dos direitos fundamentais;

(b) o aumento do papel do Poder Judiciário como garante do jogo democrático e como instância de depuração da ordem política, reforçando uma leitura principiológica (de acentuado caráter moralista) construída a partir da exclusão dos *fichas sujas* (ESPÍNDOLA, 2012);

(c) a existência de grandes zonas cinzentas no curso das quais não é possível definir, *ex ante*, se o cidadão está (ou não) em pleno gozo do direito à elegibilidade;

(d) a suspensão automática dos direitos políticos de todos os condenados (independentemente de quaisquer condições) e o acentuado alargamento das hipóteses de incidência de inelegibilidade decorrente de condenações criminais, que acaba por impactar ainda mais violentamente aqueles que são subintegrados e sub-representados na sociedade (NOGUEIRA, 2018).

Por serem regras restritivas do exercício do direito de sufrágio passivo, tanto a doutrina quanto a jurisprudência são unânimes em enunciar que as mesmas devem ser interpretadas restritivamente (por via de consequência, deveria ser vedada qualquer interpretação que se revestisse de aptidão para ampliar o rol das exigências de desincompatibilização). Ademais, tendo em vista indissociabilidade entre os direitos de sufrágio passivo e ativo e o reconhecimento do vínculo essencial entre o exercício pleno dessas garantias como condição para o amplo desenvolvimento do regime democrático, as restrições legais devem estar sujeitas à cláusula de reserva de proporcionalidade.

Por fim, nesse campo, há uma acentuada desconformidade com as restrições previstas na legislação brasileira e as garantias previstas em documentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

3. Unificação do regime de desincompatibilizações

3.1. Natureza da inelegibilidade funcional e premissas teórico-normativas a serem fixadas

A previsão legal para que determinados agentes públicos se desincompatibilizem de suas funções em determinado período de antecedência assenta-se em dois pressupostos: (a) de que o agente público ostenta posição privilegiada, uma vez que está investido em posição de maior visibilidade e exposição perante os demais competidores, situação propícia a causar desequilíbrio entre eles; e (b) de que há uma presunção legal de que o simples exercício pelo agente público de suas funções ordinárias junto à administração, durante o período eleitoral, atenta contra o princípio da impessoalidade, visto que seria impossível a diferenciação de sua condição de candidato, por ocasião do exercício de suas funções regulares, ante ao cargo ou função ocupados.

As exigências de desincompatibilização impostas aos agentes públicos são comumente elencadas pela doutrina como hipóteses de inelegibilidades funcionais relativas, porque sua caracterização como causa impeditiva ao exercício do direito de candidatura decorre de uma circunstância fática (ocupação de cargo ou função pública, em acepção ampla), impedimento que pode ser afastado mediante a cessação do exercício dessas atividades (ainda que temporariamente).

A legislação brasileira prevê dois conjuntos de inelegibilidades funcionais: (a) as constitucionais relacionadas ao chefe do Executivo e ao vice investido nesse cargo (provisória ou definitivamente) (art. 14, §§ 5º e 6º da CF/1988) (BRASIL, 1988); e (b) as infraconstitucionais relacionadas ao exercício de funções públicas (ou de relevância pública) previstas no art. 1º, II a VII, da Lei Complementar nº 64/1990.

Há um número significativo de registros que são indeferidos (ou de mandatos que são cassados em recursos contra expedição de diploma)⁴, decorrentes da inexistência de comprovação de efetiva desincompatibilização (em face de regras obscuras e conflituosas), ou, ainda, em razão de situações em que os vices assumem (mesmo que precariamente) a chefia do Executivo durante o período que precede o pleito eleitoral, atraindo a incidência de inelegibilidade superveniente.

Esses dois problemas serão abordados adiante, com a apresentação de propostas específicas para seu adequado enfrentamento, como parâmetro para uma ampla revisão do regime de inelegibilidades previsto na legislação eleitoral brasileira.

⁴ Em pesquisa realizada no sítio institucional do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), utilizando-se as expressões de busca “Eleições ADJ 2020”, “desincompatibilização” e “indeferimento PROX registro”, foram encontradas sete decisões colegiadas proferidas pelo TSE e outras 27 por Tribunais Regionais Eleitorais (TRES).

3.2. Unificação do regime de inelegibilidades funcionais infraconstitucionais

3.2.1 Descrição dos problemas verificados

Inúmeros são os fatores que levam a essa *dificuldade* de definição do termo adequado para a desincompatibilização das funções desenvolvidas, todos eles associados à aplicação das regras (esquizofrênicas) fixadas nos incisos II, III, IV, V e VI do art. 1º, da LC nº 64/1990 (BRASIL, 1990):

(a) a legislação prevê prazos variados de desincompatibilização (6 meses, 4 meses e 3 meses) a depender de fatores de *discrímen* desprovidos de proporcionalidade, como a natureza da função pública desempenhada, e, mais grave ainda, o cargo para o qual o candidato concorre;

(b) a alteração do período de registro de candidatura, ocorrida em 2015 (Lei nº 13.165/2015) (BRASIL, 2015), fez desacoplar o período de desincompatibilização dos servidores públicos em geral (de 3 meses) do período de realização das convenções partidárias (que passaram do dia 5 de julho para o dia 15 de agosto);

(c) interpretação jurisprudencial que fixa como critério para a definição da necessidade de desincompatibilização a natureza das atividades desenvolvidas pelo agente (o que gera imprecisão quanto à regra aplicável, sobretudo, quanto à distinção entre servidores encarregados de atividade de fiscalização dos servidores em geral) e, ainda, a necessidade de demonstração de afastamento efetivo das funções realizadas (controvérsia quanto ao regime probatório aplicável);

(d) a ambivalência de determinadas hipóteses legais e a existência de interpretações extensivas às restrições legais contribuem para a dúvida quanto às funções *públicas* que exigem que o agente efetivamente delas se desincompatibilize;

(e) as exigências de desincompatibilização que não passariam pela regra de proporcionalidade, ou seja, o dever de desincompatibilização (restrição ao direito fundamental), não atingem a finalidade desejada pela norma (desequilíbrio entre os atores políticos no pleito).

3.2.2 Propostas de alteração legislativa para unificação do regime de desincompatibilização de funções públicas

O primeiro aspecto a ser apreciado neste trabalho diz respeito à *unificação de prazos de desincompatibilização* e à conveniência de *fixação de data única*, a qual deveria ser anterior (ou ao menos contemporânea) ao prazo para realização das convenções partidárias.

A fim de se identificar o melhor momento para a fixação da data-limite para desincompatibilização de cidadãos investidos em funções públicas, há de se observar os seguintes prazos atualmente previstos pela legislação de regência:

(a) previsão de afastamento de um sem-número de funções pelo prazo de 6 (*seis*) meses quando o candidato pretender disputar os cargos de presidente, governador, senador da República, deputados federal e estadual, nas eleições gerais, e o cargo de vereador, nas eleições locais (art. 1º, II a VII, da LC nº 64/1990);

(b) previsão de afastamento das mesmas funções por período reduzido para 4 (*quatro*) meses, em se tratando de candidatura para o cargo de prefeito municipal (art. 1º, inc. IV, da LC nº 64/1990);

(c) previsão de afastamento de funções em entidades representativas de classe, para qualquer cargo eletivo, no período de 4 (*quatro*) meses (art. 1º, inc. II, *g*, da LC nº 64/1990).

(d) previsão de afastamento, para quaisquer cargos eletivos, de servidores públicos em geral com antecedência de 3 (*três*) meses do pleito (art. 1º, inc. II, *l*, da LC nº 64/1990), exceto daqueles ocupantes de cargos com atribuição de fiscalização fazendária, nos termos do art. 1º, inc. II, *d*, da LC nº 64/1990, dos quais se exigem seis meses de afastamento);

(e) proibição dirigida às empresas concessionárias de serviço público de radiodifusão de veicular programas de pré-candidatos a partir do dia 30 de junho (art. 45, § 1º, da Lei nº 9.504/1997);

(f) previsão constitucional de desincompatibilização de 6 (*seis*) meses para que os chefes do Poder Executivo possam concorrer a outros cargos eletivos (art. 14, § 6º, da CF/1988 c.c. o art. 1º, § 1º, da LC nº 64/1990).

Não subsistem razões jurídicas que justifiquem esse tratamento discrepante atribuído ao regime das desincompatibilizações previsto na ordem jurídica brasileira. A questão é ainda mais dramática quando observamos que a legislação eleitoral atualmente em vigor prevê que as convenções partidárias (para escolha das candidaturas) devam ocorrer somente no período compreendido entre os dias 20 de julho e 5 de agosto (art. 8º da Lei nº 9.504/1997).

Defende-se, neste artigo, que *TODOS os prazos de desincompatibilização* previstos na legislação eleitoral poderiam ser fixados em data única, que corresponda a período equivalente aos 3 (*três*) meses que antecedem à data das eleições (p. ex., dia 1º de julho).

Apesar da defesa enfática de unificação das desincompatibilizações, acredita-se que deva ser mantido o afastamento de 6 (*seis*) meses exigidos não somente dos chefes do Executivo (nos termos do art. 14, § 6º, da CF/1988 c.c. o art. 1º, § 1º, da LC nº 64/1990), mas igualmente daqueles agentes políticos que ocupem o primeiro escalão da respectiva esfera de governo (ministros e secretários de Estado e funções correlatas), considerando a posição de inegável destaque em razão dos cargos que ocupam.

O segundo aspecto diz respeito à necessidade de se reduzir as exigências de desincompatibilização e, ainda, de simplificar as circunstâncias ensejadoras do dever de afastamento prévio como requisito para habilitação do cidadão ao registro de sua candidatura. Várias razões militam em favor dessa providência.

Defende-se que, em relação aos *servidores públicos em geral*, deva ser incluída regra ampla que preveja as seguintes exigências de afastamento:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

I - quando no exercício de cargo, emprego ou função de qualquer natureza, remunerada ou não, em órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, bem como em empresas públicas, em sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...]

§ 1º Os servidores públicos efetivos e os empregados públicos que se afastarem de suas funções, nos termos do inciso I, gozam de direito a licença remunerada durante o período de afastamento, desde que demonstrem que seus nomes foram escolhidos nas convenções partidárias, devendo retornar imediatamente às suas funções nas seguintes hipóteses:

I - se a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura;

II - se o seu registro de candidatura tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão;

III - se o servidor público efetivo ou empregado público desistir voluntariamente de sua candidatura.

§ 2º O cidadão que integrar conselho de políticas públicas, nos três níveis de governo, na condição de mandatário, tem direito a licença sem remuneração, podendo retornar às suas funções após o período de desincompatibilização fixado no *caput*.

§ 3º A exigência de desincompatibilização definida no inciso I aplica-se àqueles agentes públicos que exercerem suas atribuições, parcial ou integralmente, na área da circunscrição do pleito.

Ao definir as regras de desincompatibilização dessa maneira, a norma passa a disciplinar com mais clareza a extensão da exigência de afastamento das funções públicas (art. X, inc. I); a abrangência da licença remunerada assegurada pela lei (art. X, § 1º); as hipóteses em que o servidor licenciado deve retornar à atividade, para fins de responsabilização (art. X, § 1º e incisos); o afastamento de integrantes de conselhos de políticas públicas (art. X, § 2º), e, ainda, o âmbito de abrangência geográfica associada ao dever de afastamento (art. X, § 3º).

Em relação às demais exigências de desincompatibilização, entende-se que devam *permanecer tão somente* aquelas relativas aos cargos de direção ou representação de entidades representativas de categorias profissionais, de concessionárias de serviço público e de organizações da sociedade civil, que poderiam ser redigidas nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

II - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, de conselhos de fiscalização profissional, de serviços sociais autônomos e de organizações sindicais;

III - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de concessão de serviço público e de execução de obras com órgão do poder público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;

IV - quando no exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em organizações da sociedade civil para as quais o erário concorra com mais da metade da receita bruta anual em razão da execução de atividades ou projetos firmados com o poder público através de termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, termos de parceria ou, ainda, mediante convênio para repasses de subvenções sociais;

Por fim, para evitar tratamento distinto a situações análogas, e com o propósito de conferir tratamento sistemático ao regime das inelegibilidades funcionais, defende-se que a vedação constante da Lei das Eleições (art. 45, § 1º, da Lei nº 9.504/1997) (BRASIL, 1997) deva ser tratada como hipótese que exija desincompatibilização dos profissionais com ampla visibilidade em empresas de radiodifusão, nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

V - quando no exercício de cargo, emprego, função ou qualquer outro vínculo contratual de apresentador ou comentarista em programas de rádio ou televisão mantidos por empresas concessionárias e permissionárias de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

A inclusão dessa vedação no âmbito do regime das desincompatibilizações afasta, até mesmo, a possibilidade de enquadramento dessas situações no campo subjetivo da configuração das hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação, o que poderia resultar em conduta abusiva com aptidão de ensejar a cassação de mandatos nos termos do art. 19 c.c. o art. 21 da Lei de Inelegibilidade.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de que seja conferido tratamento sistemático às exigências de desincompatibilização daqueles agentes públicos que estão impedidos, por vedação constitucional, de exercerem atividades político-partidárias. Nesses termos, defende-se que a questão possa ser resolvida por meio da redação proposta:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 4º Os agentes públicos impedidos de exercerem atividades político-partidárias deverão requerer sua filiação por ocasião da realização da convenção que deliberar pela escolha de seu nome para concorrer a cargo eletivo, cujos efeitos ficam condicionados à formalização do pedido de desincompatibilização no dia útil subsequente, nos seguintes termos:

I - militar com menos de dez anos de serviço deverá afastar-se definitivamente da atividade;

II - militar com mais de dez anos de serviço deverá ser agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade;

III - magistrado, membro de Tribunal de Contas ou do Ministério Público deverá requerer sua desincompatibilização, em caráter permanente, da respectiva carreira pública;

IV - membro do Ministério Público sujeito a regime especial que autoriza o exercício da atividade político-partidária deverá observar a regra aplicável aos demais servidores públicos;

V - defensor público que exercer suas atribuições junto à Justiça Eleitoral deverá requerer o afastamento definitivo de suas atribuições, observando-se o regime aplicável aos demais servidores públicos.

§ 5º As regras de desincompatibilização definidas no Art. X, incisos I e II, aplicam-se integralmente aos militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, na condição de membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Ao arremate, recomenda-se que seja reproduzida norma referente à aplicabilidade das regras de desincompatibilização perante a realização de eleições suplementares, como vem sendo sistematicamente reconhecido pela JE, nos seguintes termos:

Art. X. O cidadão deve comprovar que se desincompatibilizou de suas funções nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 6º Na hipótese de realização de eleições suplementares, o candidato escolhido em convenção partidária deverá requerer sua desincompatibilização até o dia anterior à data em que sua agremiação partidária formalizar o pedido de registro de candidatura.

3.3. Regulamentação da inelegibilidade decorrente de substituição dos chefes do Executivo

3.3.1 Descrição dos problemas verificados

Ainda no tocante às desincompatibilizações, outro problema recorrente que gera distorções e inconsistências no regime de aferição das inelegibilidades diz respeito aos efeitos decorrentes da *ocupação temporária (e precária) dos vices* (e sucessores legais) da chefia do Executivo, durante os seis meses que antecedem ao pleito eleitoral.

As dificuldades hermenêuticas decorrem da existência de um tratamento aparentemente idêntico fixado pelo texto constitucional às hipóteses de sucessão (investidura permanente do vice na função de Chefe do Executivo) e de substituição (exercício provisório e precário do vice nas funções de chefe do Executivo, quer seja em razão de licenças do titular, quer seja em razão de afastamento preventivo determinado por medida judicial).

Essa situação tem gerado dois problemas: o primeiro, relacionado à *desincompatibilização*, porque o art. 1º, § 2º, da LC nº 64/1990 impede que os vices que tenham substituído o titular no período de seis meses antes da eleição concorram ao mesmo cargo de vice ou a outro cargo eletivo, salvo o de Chefe do Executivo; enquanto o segundo, relacionado à *vedação constitucional de terceiro mandato*, prevista no art. 14, § 5º, da CF/1988, que cria uma ficção jurídica de que o vice (em exercício por substituição do Chefe do Executivo), ao ser eleito para o mandato de prefeito, estaria impedido de se candidatar à reeleição para um mandato subsequente (conferir a acirrada discussão travada no âmbito do TSE, na sessão do dia 20/4/2021, nos autos do AgRgREspe nº 0600222-82.6.15.0068, de Cachoeira dos Índios/PB).

A jurisprudência do TSE tem gerado tratamento vacilante quanto ao cumprimento da regra relativa à substituição precária, ora admitindo hipóteses em que a substituição ocorreu por ordem judicial, por período curto e a título precário, sem que tenha sido demonstrada a prática de atos de gestão; ora reconhecendo que toda e qualquer situação de substituição ocorrida nos seis meses que antecedem ao pleito atrairia a vedação legal e geraria hipótese de inelegibilidade constitucional superveniente a ensejar a cassação do diploma.

3.3.2. Proposta de regulamentação

Na percepção deste pesquisador, a melhor forma de equacionar a questão relativa ao dever de compatibilização entre o cumprimento das finalidades institucionais do vice de substituir o titular do Executivo em seus impedimentos (art. 79 da CF/1988) e a preservação dos direitos políticos passivos do vice consiste no reconhecimento de um prazo de substituição (fixado em lei), no âmbito do qual o exercício provisório das funções de Chefe do Executivo não teria o condão de atrair a inelegibilidade funcional propugnada pelo art. 14, § 5º, da CF/1988.

Para tanto, propõe-se a seguinte redação para que seja dado o devido tratamento à matéria:

Art. X. Ao vice-presidente, vice-governador ou vice-prefeito que, no exercício de suas atribuições regulares, tiver substituído o respectivo titular, em prazo inferior a 120 (cento e vinte) dias, alternada ou continuamente, fora do período de seis meses anteriores ao pleito, será assegurada a preservação do seu respectivo mandato, sem precisar desincompatibilizar-se para disputar outros cargos, ainda que se trate de reeleição.

§ 1º Para fins exclusivos de reeleição, se a substituição exceder o tempo total previsto no *caput*, o vice será considerado como tendo exercido a titularidade, somente podendo se candidatar mais uma vez ao próprio cargo de vice ou ao respectivo cargo de titular.

§ 2º Se a substituição ocorrer dentro do período de seis meses anteriores ao pleito e for superior a 30 (trinta) dias, alternada ou continuamente, o vice somente poderá concorrer ao cargo de seu titular, não podendo concorrer ao seu próprio cargo ou a outro em disputa.

§ 3º Nas hipóteses previstas neste artigo, caso o vice venha a ser eleito, aplicam-se a ele as regras relativas à vedação de reeleição.

Art. X. Aplicam-se às demais hipóteses de substituição constitucional dos cargos de presidente da República, de governador e de prefeito as regras definidas no art. XX1.

4. Propostas de compatibilização do regime de suspensão dos direitos políticos e das causas de inelegibilidade às garantias convencionais

Em outra oportunidade, em artigo especialmente dedicado a analisar as incompatibilidades entre a Lei de Inelegibilidade brasileira e o regime de proteção das garantias convencionais insculpidas no art. 23 da CADH, o autor defendeu que “a quase totalidade do regime das inelegibilidades infraconstitucionais não resiste ao controle de convencionalidade” (BASTOS JR; SANTOS, 2015). A conclusão semelhante chegou o autor da primeira obra monográfica dedicada à discussão sobre o controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa brasileira (FERREIRA, 2020, p. 267), para quem o “diploma legislativo nacional não supera o exame do ‘duplo controle’, afastando-se dos parâmetros mínimos de proteção aos direitos humanos no sistema regional”.

A questão relativa à necessidade de adequação das restrições ao regime das inelegibilidades brasileiro tem relação com os seguintes aspectos: (a) compatibilização das hipóteses de suspensão dos direitos políticos previstos no art. 15 da CF/1988 às diretrizes de maximização dos direitos políticos fundamentais; (b) revisão (e eliminação) das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 64/1990, a fim de que sejam excluídas as causas de inelegibilidade que não sejam resultantes de pronunciamento judicial em processo sancionador; (c) adequação dos critérios de contagem de prazo de inelegibilidades no ordenamento jurídico.

Por fim, por entender que a questão relacionada ao reconhecimento do direito à candidatura independente está sujeita à margem de apreciação dos Estados nacionais (SCHÄFER; PREVIDELLI; GOMES, 2018), nos termos reconhecidos pela Corte Interamericana

de Direitos Humanos no Caso Castañeda Gutman vs. México (Série C, nº 184, julgado em 6 de agosto de 2008), a despeito de opiniões divergentes (MOREIRA, 2017); bem como por compreender que sua inserção na ordem jurídica brasileira prescinde de reforma constitucional específica e de inúmeras alterações nas normas relacionadas ao funcionamento parlamentar (SANTANO, 2018), essa temática não foi aqui enfrentada.

4.1. Regulamentação do exercício das condições de elegibilidade

O art. 15 da Constituição da República, que prescreve as hipóteses em que será determinada a suspensão dos direitos políticos, está a demandar normas integradoras que mitiguem seus efeitos, de forma a compatibilizá-las ao dever de que se confira máxima efetividade aos direitos políticos fundamentais, são elas:

- (a) a suspensão em decorrência de *incapacidade civil absoluta* (art. 15, inc. II da Constituição Federal), que não mais se compatibiliza com a garantia de participação na vida política e pública prevista no art. 23 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo (Decreto Legislativo nº 186/2008); e,
- (b) a suspensão em razão da *condenação criminal transitada em julgado* (art. 15, inc. III), tendo em vista os efeitos deletérios indiretos que a suspensão dos direitos políticos impõe aos cidadãos oriundos do sistema penal (dificultando sua reinserção comunitária, especialmente, em relação àqueles mais vulneráveis).

Em relação à primeira hipótese (a), já não mais subsiste a possibilidade de emprestar os efeitos genéricos de suspensão dos direitos políticos provenientes da declaração de *incapacidade civil absoluta*, porquanto vige a presunção de legitimidade das pessoas com deficiência de exercerem os direitos políticos de participação. Trata-se de aplicação direta do art. 76 da Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015a) (norma concretizadora da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência), segundo o qual “o poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas” (DIAS; JUNQUEIRA, 2017).

A fim de assegurar o pleno gozo dos direitos políticos, sugere-se que o art. 15 da Constituição Federal seja reproduzido na legislação infraconstitucional, com a supressão expressa do art. 15, inc. II da Constituição Federal e, ainda, com a inclusão de norma específica na forma a ser explicitada a seguir:

- Art. X. Constituem causas de suspensão do exercício dos direitos políticos:
- I - condenação criminal transitada em julgado, nos crimes aptos a atraírem a causa de inelegibilidade por condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;
 - II - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII da Constituição Federal;

III - condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 12 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Em nenhuma hipótese, a sentença judicial de interdição por doença mental ou deficiência, regularmente averbada em registro público, poderá implicar a suspensão dos direitos políticos.

Em relação à segunda hipótese (b), entende-se que, a exemplo do que decidiu a Corte Suprema Argentina, nem toda condenação criminal deve resultar em suspensão automática dos direitos políticos, mas essa medida deve ser proporcional à gravidade do delito e às circunstâncias da condenação experimentada (ADÉN, 2013). A suspensão dos direitos políticos tem sido reconhecida como efeito secundário necessário de todas as condenações criminais e, sobre o ponto, não há qualquer norma infraconstitucional que discipline, ou ainda, mitigue a incidência de tais efeitos.

Esta questão foi, em parte, enfrentada pelo STF ao apreciar o Tema de Repercussão Geral nº 370, quando foi fixada a seguinte tese: “A suspensão de direitos políticos prevista no art. 15, inc. III, da Constituição Federal aplica-se no caso de substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos.”

Naquela oportunidade, o STF debruçou-se sobre questão suscitada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (RE nº 601.182/MG, rel. Min. Marco Aurélio) (BRASIL, 2020), em que se buscava reconhecer, a despeito da inexistência de norma processual penal ou eleitoral específica, a possibilidade de que fosse afastada a incidência dos efeitos secundários da condenação criminal nas situações previstas no art. 44 do Código Penal.

Defende-se, neste trabalho, que a questão merece ser revisitada pelo legislador infraconstitucional, fazendo restringir os efeitos secundários da condenação criminal, tendo em vista os nefastos efeitos sobre os apenados e egressos do sistema prisional, que não conseguem restabelecer seus direitos políticos e, com isso, ficam igualmente impossibilitados de exercer alguns de seus direitos civis básicos (considerando não ostentarem a condição do *pleno gozo dos direitos políticos*) (NAVAS, 2019).

A fim de enfrentar essa questão, com potencial de promover a integração de camada expressiva de excluídos do sistema eleitoral, propõe-se a seguinte redação:

Art. X. Constituem causas de suspensão do exercício dos direitos políticos:

I - condenação criminal transitada em julgado, nos crimes aptos a atraírem a causa de inelegibilidade por condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;

[...]

§ 2º Não se aplica a hipótese de suspensão definida no inciso I aos casos em que tenha sido aplicada, exclusivamente, a pena de multa.

§ 3º Em relação ao inciso I, os direitos políticos serão restabelecidos quando atestado o cumprimento da respectiva pena privativa de liberdade ou da

pena restritiva de direito, sendo desnecessária a comprovação do pagamento da pena de multa eventualmente fixada.

Ao propor a mitigação dos efeitos secundários da condenação criminal nos termos pretendidos, entende-se ser possível fazer duas correções importantes no regime de exclusão dos cidadãos do direito fundamental de participação, quais sejam: (a) a redução das hipóteses de inabilitação política aos mesmos fatos considerados pela lei das inelegibilidades como suficientemente graves a ensejar a incidência de causas de inelegibilidade e àquelas em que não tenham sido cominadas as penas de multa; (b) o reconhecimento do direito à reabilitação política dos cidadãos, ainda que não tenham adimplido a obrigação pecuniária imposta pela condenação criminal (o que tem o condão de incluir uma margem incontável de subcidadãos egressos do sistema prisional que, sem a certidão de quitação eleitoral, possuem dificuldades redobradas de reinserção no mercado profissional).

4.3. Revisão das inelegibilidades infraconstitucionais (causas de inelegibilidade)

Consoante se pôde assinalar anteriormente, tendo em vista a garantia convencional que assegura aos cidadãos que só possam ter restringido o exercício do direito de sufrágio “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.” (art. 23, 2, da CADH; grifo nosso), o regime de inelegibilidades infraconstitucionais encontra-se marcado por desconformidades aos padrões mínimos de proteção fixados no sistema interamericano de direitos humanos.

Toda vez que se pretende revisitar as restrições fixadas pela famigerada Lei da Ficha Limpa, e se defende a revisão das restrições impostas pela norma infraconstitucional brasileira, são levantadas objeções ao intento, invocando-se o exercício de competência soberana do legislador nacional, tendo em vista o mandato fixado no art. 14, § 9º, da CF/1988 (BRASIL, 1988), que assim prescreve:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada *vida pregressa do candidato*, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso).

A impressão que se tem é de que defender o direito à elegibilidade com fundamento na concretização da garantia convencional insculpida no art. 23 da CADH parece representar um incentivo à promoção de práticas de corrupção administrativa e ao estímulo à má-gestão pelos (futuros) administradores públicos.

Em contrapartida, uma leitura estrita da ressalva constante da parte final do art. 23, 2, do Pacto de San José da Costa Rica pode levar a crer que as únicas causas de inelegibilidade constantes do extenso rol do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, com algumas ressalvas, que

poderiam passar sob o crivo do controle de convencionalidade, seriam as previstas na alínea e do referido diploma, quando prescreve serem inelegíveis (BRASIL, 1990):

Art. 1º [...]

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

[...]

Antes de avançar no enfrentamento do tema referente à filtragem convencional a que deve estar submetido o regime das inelegibilidades brasileiro, há de se tecer breves considerações em relação a duas categorias teóricas próprias do direito internacional dos direitos humanos:

(a) o princípio da interpretação evolutiva dos direitos humanos (art. 31 da CADH) (MAGALHÃES, 2020), segundo o qual as garantias processuais penais previstas no art. 8, 2, da CADH⁵ foram progressivamente estendidas aos procedimentos judiciais de natureza sancionatória, conferindo-lhes um regime de proteção *sui generis*, diretamente relacionado com a intensidade da sanção aplicada (CUNHA; BASTOS JR, 2021);

(b) a necessidade de que seja conferida relativa margem de apreciação aos Estados nacionais para que confirmem interpretação às garantias convencionais (SCHÄFER; PREVIDELLI; GOMES, 2018), assegurando-lhes, todavia, a observância da preservação do interesse geral e do propósito para os quais tenham sido estabelecidos (art. 30 da CADH)

Fixadas essas premissas teóricas, defende-se que a “condenação, por juiz competente, em processo penal” deva ser interpretada de forma que somente possam ser consideradas aceitáveis restrições aos direitos políticos (por inelegibilidade cominada) proferidas em decisões firmadas em: (a) *processos judiciais* (incluídos aqui os processos de responsabilização

⁵ Art. 8. Garantias judiciais.

[...].

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;

c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;

d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;

e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;

f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;

g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e

h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

política de competência privativa do Parlamento) e (b) *revestidas de natureza sancionatória* (em que sejam asseguradas as garantias constantes do art. 8, 2, da CADH).

Ainda, defende-se, de plano, que devem ser *extirpadas* do regime de inelegibilidades brasileiro as seguintes hipóteses previstas no inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990:

Art. 1º [...]

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

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;

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

Todas as hipóteses transcritas, de plano, não passam pelo crivo de convencionalidade, porquanto não podem ser qualificadas como *sanções cominadas* proferidas no âmbito de *processo de natureza sancionadora, por autoridade judicial*.

Sobre as condenações sofridas em *processo criminal* (alínea *e*), os bens protegidos elencados nos numerais constantes da atual *alínea e* merecem revisão para balizar alterações legislativas subsequentes (o que não resta abrangido nos limites definidos neste trabalho).

Por fim, a título de conter a abrangência da incidência desse fator de restrição aos direitos políticos, propõe-se a seguinte inclusão no inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990:

§ X. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal não se aplica aos crimes culposos, àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, aos crimes de ação penal privada e *àqueles em que a pena tenha sido substituída por pena restritiva de direitos*.

Quanto às demais hipóteses de sanções aplicadas em *processos judiciais*, vale a pena chamar a atenção a duas que serão abordadas separadamente: (a) as condenações resultantes de ilícitos eleitorais não criminais (CUNHA; BASTOS JR, 2020) e (b) a condenação por ato de improbidade administrativa (art. 15, inciso V, da CF/1988).

Partindo-se do pressuposto de que as diferentes *ações eleitorais* voltadas à apuração de ilícito cível não criminal devam passar por um processo de unificação do regime processual e sancionatório, não faz sentido manter as atuais previsões constantes das alíneas *d*⁶, *h*⁷ e *j*⁸.

⁶ Art. 1º [...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; [...]

⁷ Art. 1º [...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

⁸ Art. 1º [...]

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

Dessa forma, propõe-se redação formulada nos seguintes termos:

Art. 1º

I - [...]

d) aos que tenham sido sancionados com a pena de inelegibilidade em representações julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, cuja decisão tenha transitado em julgado ou tenha sido proferida por órgão colegiado, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

[...]

h) revogado

[...]

j) revogado

§ X. A incidência da inelegibilidade descrita na alínea “d” deve ser *expressamente* determinada no título judicial correspondente e abranger os agentes públicos ou particulares que concorreram para o ilícito eleitoral apurado, mediante a individualização de comportamentos graves.

Em relação à condenação por *atos de improbidade administrativa*, dada a natureza sancionatória desse procedimento e o dever imposto à autoridade judicial de adequação das sanções fixadas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 à gravidade da conduta, da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente, a partir da adoção do conceito ampliado de *processo penal por juiz competente*, defende-se a fixação do seguinte trecho:

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*;

Por fim, considerando a competência reservada pela Constituição da República às respectivas Casas Legislativas para empreenderem o julgamento pela prática de crime de responsabilidade e de apuração de infração ético-disciplinar de seus membros, mediante a garantia de contraditório substantivo e o controle de legalidade dos atos praticados por parte do Poder Judiciário, tais processos sancionatórios podem ser enquadrados em hipóteses autorizadas a afastar provisoriamente os direitos políticos passivos dos agentes políticos, mantendo-se a seguinte proposta de redação:

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito

Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura; (Redação dada pela LCP 81, de 13/04/94)

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Por fim, com a manutenção da hipótese de atração da inelegibilidade para o momento em que é prolatada decisão por órgão colegiado (assegurado o duplo grau de jurisdição), há de ser expressamente reconhecido o instituto da detração, nos seguintes termos:

Art. 1º [...]

§ X. Para fins de cálculo do prazo final de inelegibilidade de 8 (oito) anos fixado, será descontado o tempo de inelegibilidade que foi efetivamente cumprido por parte do cidadão entre a data da publicação da decisão do órgão colegiado que atraiu a incidência da causa de inelegibilidade até a data em que ocorreu o trânsito em julgado da decisão.

Há quem defenda que a inelegibilidade (e, por conseguinte, a restrição no exercício dos direitos políticos passivos) só poderia advir de decisão com trânsito em julgado, em face da garantia constitucional da presunção de inocência. No entanto, essa questão é passível de reflexões e de matizações, desde que seja plenamente assegurada a garantia do duplo grau de jurisdição (em sentido material). Questões essas que estão a provocar estudos subseqüentes, que não foram aqui desenvolvidos.

5. Considerações finais

Este trabalho teve por escopo propor reflexões sobre o sistema de inelegibilidades brasileiro, tendo em vista a necessidade de revisão e conformação às garantias emanadas dos sistemas de direito internacional dos direitos humanos. O artigo ocupou-se de enfrentar, especificamente, o sistema de desincompatibilizações das funções públicas e das restrições ao exercício dos direitos políticos (suspensão dos direitos políticos e incidência das causas de inelegibilidade).

Ao longo do texto, buscou-se identificar um conjunto de problemas detectados na sistemática vigente e apresentar propostas de alteração legislativa, todas elas orientadas pela necessidade de simplificação do processo, de (des)judicialização dos mecanismos de controle de legitimidade de candidaturas e de redução das restrições aplicáveis ao exercício do direito de sufrágio.

Para além de um esforço de redução de restrições, faz-se igualmente imprescindível que sejam criados novos institutos destinados à potencialização das oportunidades de participação de grupos sub-representados, mediante o desenvolvimento de novos arranjos institucionais, de implementação de políticas afirmativas e de diversificação dos mecanismos de participação e de acesso aos espaços de representação e de exercício de poder.

Finalmente, mais do que um debate de redução de restrições ao exercício dos direitos políticos, o desafio mais pujante à democracia brasileira consiste em empreender esforços para viabilizar, entre outras medidas, a regulamentação de mandatos coletivos; a implementação de políticas de ações afirmativas para assegurar o direito de acesso a cadeiras no Parlamento, por exemplo; a promoção institucional de certificação de candidaturas por meio de mecanismos de acreditação popular (rompimento do monopólio dos partidos políticos?); ou ainda a disponibilização de recursos de campanha e de espaços específicos de promoção de candidaturas de grupos especialmente vulneráveis e sub-representados (população indígena, negros, pessoas LGBTIQ+ e pessoas com deficiência).

Referências

ADÉN, Cristina. Artículo 23: derechos políticos. In: ALONSO R, Enrique M. (Director). **La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino**. Buenos Aires: La Ley, 2013. p. 389-412.

ALVIM, Frederico. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord). **Coleção Tratado de Direito Eleitoral**. v. 3: Elegibilidades e Inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-88.

ALVIM, Frederico. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3, p. 35-88.

BASTOS JR, Luiz Magno Pinto; CAMPOS, Thiago Yukio Guenka. Para além do debate em torno da hierarquia dos tratados: do duplo controle vertical das normas internas em razão da incorporação dos tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1717/1331>.

BASTOS JR, Luiz Magno Pinto; CAMPOS, Thiago Yukio Guenka. Para além do debate em torno da hierarquia dos tratados: do duplo controle vertical das normas internas em razão da incorporação dos tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1717/1331>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BASTOS JR, Luiz Magno P.; DOS SANTOS, Rodrigo Mioto. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 223-256, jan./jun., 2015. DOI: 10.1590/1808-2432201510

BASTOS JR, Luiz Magno P.; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV** [online], São Paulo, n. 11, n. 1, p. 223-256, jan./jun., 2015. ISSN 2317-6172. <https://doi.org/10.1590/1808-2432201510>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/SJ9cRTXK7bShhqGr9LJj9Dt/?lang=p#>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Decreto legislativo nº 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 nov. 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18.5.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1.10.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7.7.2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29.9.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 601.182 – Minas Gerais. Relator: Min. Marco Aurélio, 8.5.2019, **DJE**, Brasília, DF, n. 214, 2 out. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2687885>. Acesso em: 27 ago. 2020.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JR, Luiz Magno P. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 18 jul. 2021. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i1.5.

CUNHA, A. G. da; BASTOS JÚNIOR, L. M. P. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v24i1.5. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JR, Luiz Magno P. **Direito eleitoral sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista Justicia Electoral**, v. 1, n. 8, p. 15-79, 2011.

DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. C. O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 2, p. 159-180, 2017. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/96>. Acesso em: 18 jul. 2021. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v21i2.96.

DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. C. O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 2, p. 159-180, 2017. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v21i2.96. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/96>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso de poder regulamentar e Tribunal Superior Eleitoral: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, Tubarão, a. 3, n. 5, p. 17-34, jul./dez. 2012.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do Poder Regulamentar e Tribunal Superior Eleitoral: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral - as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). **Unisul de Fato e de Direito**: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina, [S.l.], v. 3, n. 5, p. 17-34, jul. 2012. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/1129. Acesso em: 26 ago. 2021.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**: direitos políticos e inelegibilidades. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GUEDES, Néviton. Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. *et al.* (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 654-689.

MAGALHÃES, Bruno Baía. A interpretação evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos: análise quantitativa e qualitativa do período de 1988-2018. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 578-598, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i3.7125.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 215-235, jun. 2013.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, janeiro, 2004. Disponível em: <https://sur.conectas.org/supralegalidade-dos-tratados-internacionais-de-direitos-humanos-e-interpretacao-constitucional/>. Acesso em: 26 ago. 2021

MOREIRA, Thiago. Há possibilidade de candidaturas independentes no Brasil? Uma análise à luz do Direito internacional dos Direitos Humanos. **Revista FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 8, n. 2, p. 368-374, jul./dez. 2017.

NAVAS, Ana Paula Pavanini. **Suspensão dos direitos políticos em razão da inadimplência de multa penal: óbices para a concreção da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais**. Dissertação em Direito. Orientador Prof. Dr. Vladmir Brega Filho, Jacarezinho, PR, Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2019, 133 fl.

NAVAS, Ana Paula Pavanini. **Suspensão dos direitos políticos em razão da inadimplência de multa penal: óbices para a concreção da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais**. Orientador: Vladmir Brega Filho. 2019, 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, Paraná, 2019.

NOGUEIRA, Alexandre de Castro. A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord). **Coleção Tratado de Direito Eleitoral**. v. 3: Elegibilidades e Inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 175-195.

NOGUEIRA, Alexandre de Castro. A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F.; AGRA, W. de M. (Coord.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3, p. 175-195.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

SCHÄFFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo A.; GOMES, Jesus T. S. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 324-327, out./2018. DOI: 10.5102/rdi.v15i2.5351

SCHÄFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo A.; GOMES, Jesus T. S. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 324-327, out./2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rdi.v15i2.5351>.

Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5351>.

Acesso em: 27 ago. 2021.