

A (DES)NECESSIDADE DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DO PRETENSO CANDIDATO QUE MANTÉM CONTRATO ADMINISTRATIVO COM O ENTE PÚBLICO: O DILEMA DAS CLÁUSULAS UNIFORMES

THE (UN)NECESSITY OF DISQUALIFICATION OF A PROSPECTIVE CANDIDATE
HOLDING AN ADMINISTRATIVE CONTRACT WITH THE PUBLIC ENTITY: THE
DILEMMA OF STANDARD CLAUSES

Pedro Tadeo Rocha¹

Recebido em 31 de maio de 2025 e aprovado em 14 de outubro de 2025.

RESUMO

O presente artigo analisa a (des)necessidade de desincompatibilização de candidato a cargo eletivo que mantenha contrato administrativo com ente público sob cláusulas uniformes. Abordam-se a evolução da cidadania e dos direitos políticos na Constituição de 1988, bem como institutos eleitorais como elegibilidade, direitos políticos negativos e a desincompatibilização. Examina-se o art. 1º, II, “i”, da LC n. 64/1990, com ênfase na exceção final de sua redação. Também são discutidos contratos administrativos e cláusulas uniformes em regimes público e privado. Conclui-se pela ponderação constitucional dos princípios e pela confirmação da hipótese apresentada, qual seja a de que se faz desnecessária a desincompatibilização do pretenso candidato na hipótese em questão, delineando ao longo do trabalho o alcance da expressão “cláusulas uniformes”.

Palavras-chave: direito eleitoral; elegibilidade; desincompatibilização; contratos administrativos; cláusulas uniformes.

¹ Especialista em Direito Público e Direito Eleitoral (GRAN) e mestrando em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI).

ABSTRACT

This article examines the (un)necessity of disqualifying candidates for elective office who maintain administrative contracts with public entities under standard clauses. It addresses the evolution of citizenship and political rights in the 1988 Constitution, as well as electoral law institutes such as eligibility, negative political rights, and disqualification. It examines Article 1, II, “i,” of LC n. 64/1990, with an emphasis on the final exception in its wording. It also discusses administrative contracts and standard clauses in public and private legal regimes. The study concludes with a constitutional consideration of the principles and with a confirmation of the central hypothesis, namely that disqualification is unnecessary in the case in question, while clarifying throughout the paper the scope of the expression “standard clauses”.

Keywords: *electoral law; eligibility; disqualification; administrative contracts; standard clauses.*

Sumário

1. Introdução; 2. Direito eleitoral: noções introdutórias; 2.1. Dos direitos políticos; 2.2. As causas de inelegibilidade: noções conceituais e classificação; 2.3. Da desincompatibilização; 2.4. A inelegibilidade de candidatos em virtude de violação ao art. 1º, inciso II, alínea I da LC n. 64/1990; 3. Contratos administrativos e cláusulas uniformes; 3.1. Das cláusulas uniformes; 4. Interpretação da norma: ponderação dos princípios e direitos mais relevantes; 5. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O objeto do artigo é o estudo a respeito da (des)necessidade de desincompatibilização do pretense candidato que mantém contrato administrativo com o ente público: o dilema das cláusulas uniformes.

O objetivo geral deste trabalho é estudar a aplicabilidade do art. 1º, inciso II, alínea “i” da Lei Complementar n. 64 de 1990 (Brasil, 2025b), explorando o conceito da expressão “cláusulas uniformes”, com o fito de identificar de que forma sua interpretação influencia na pretensão de registro de candidatos a cargos eletivos no sistema eleitoral brasileiro.

Os objetivos específicos são: a) apresentar a evolução histórica dos direitos políticos, bem como sua conceituação; b) discutir as definições e aplicações das

condições de elegibilidade, das inelegibilidades e do instituto da desincompatibilização; c) problematizar a redação do art. 1º, inciso II, alínea “i” da Lei Complementar n. 64 de 1990, em especial a exceção prevista ao fim da alínea citada; d) analisar a expressão “cláusulas uniformes”, buscando sua origem e definição, contrapondo-a com o direito público e privado, notadamente sua aplicação nos contratos administrativos; e) demonstrar a necessária ponderação de princípios e direitos relevantes para a melhor interpretação da norma.

Na delimitação do tema levanta-se o seguinte problema de pesquisa: há ou não necessidade de desincompatibilização para os pretensos candidatos que mantêm contrato administrativo com o ente público que obedeça a cláusulas uniformes?

Para o equacionamento do problema urge a seguinte hipótese: supõe-se que não haja a necessidade de desincompatibilização dos pretensos candidatos que mantêm contrato administrativo com o ente público, desde que tais contratos sejam precedidos por regular processo licitatório e que não se identifique no caso concreto situações de desigualdade favoráveis ao pretense candidato bem como provas de usurpação dos princípios do direito administrativo.

A importância da elaboração do presente trabalho está ligada a necessidade de buscar uma solução jurídica segura aos pretensos candidatos e sua equipe jurídica que por vezes se deparam com o dilema da necessidade de desincompatibilização ou não do sujeito interessado a participar do pleito, optando não raramente por efetuar a desincompatibilização a fim de evitar possível constrangimento de sua capacidade eleitoral passiva.

Tal situação cria aos candidatos um ambiente hostil e prejudicial, que acaba por inviabilizar um número elevado de candidaturas, tendo em vista que muitos dos interessados não possuem condições de afastar-se daquilo que é o seu sustento para se dedicar ao pleito – o que, em muitos casos, de fato não seria necessário.

No capítulo primeiro, o estudo está direcionado às origens e conceito dos chamados direito políticos, sua ressonância histórica e constitucional, perpassando ainda os elementos constitutivos básicos expostos pela legislação pátria a despeito do exercício desses direitos. Apresentam-se noções básicas a respeito do objeto, fontes e princípios do direito eleitoral, das condições de elegibilidade, a legislação infraconstitucional que assevera condutas e estados de inelegibilidade, como também o instituto da desincompatibilização, que busca afastar incompatibilidades para a corrida eleitoral.

O capítulo segundo trata da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso II, alínea “i” da Lei Complementar n. 64 de 1990, explorando sua redação e o alcance semântico e teleológico de seus elementos. Perfaz ainda a delimitação da expressão “cláusulas uniformes”, sua origem, aplicabilidade no direito público e privado, como também seu estudo no âmbito dos contratos administrativos propriamente ditos.

Com este fito, aprofunda-se na doutrina especializada buscando o cerne dos conceitos e relações em grade. Como de praxe na ciência jurídica, o método comparativo concentra-se entre a doutrina e a jurisprudência, para aferir a aplicabilidade das correntes teóricas consignadas.

O capítulo terceiro destaca a ponderação dos princípios sensíveis envolvidos na discussão, apoiando-se em doutrina pátria e estrangeira e em jurisprudência de tribunais de relevância, tudo objetivando um entendimento jurídico alinhado com a dialética constitucional na aplicação da ressalva prevista ao fim do dispositivo em foco, da Lei Complementar n. 64 de 1990 (LC 64/90). Ademais, adentra-se ainda, de forma acurada, na processualística eleitoral, visando compreender os instrumentos existentes para a perquirição da tese investigada.

O presente artigo encerra-se com as considerações finais, nas quais são elencados os pontos essenciais do estudo desenvolvido e se conclui pela comprovação da hipótese estabelecida inicialmente, a fim de descobrir os desdobramentos da aplicação ou não do instituto da desincompatibilização na casuística observada, com vistas aos aspectos legais, constitucionais e hermenêuticos.

2 DIREITO ELEITORAL: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

2.1 Dos direitos políticos

Para que se tenha uma eficaz compreensão do que vêm a ser os direitos políticos constitucionalmente garantidos é necessário inicialmente a compreensão do conceito de cidadania. “Cidadania” é um termo comumente utilizado no vocabulário brasileiro, estando em voga no Estado contemporâneo principalmente quando o tema é restrição ou extensão de direitos e garantias constitucionais. Possui sua origem etimológica no latim *civitas*.

Desde os seus primeiros lampejos, em séculos antes de Cristo, mormente na pólis grega, até consolidar-se como conceito fundante dos atuais Estados republicanos, a cidadania teve sua concepção fluida de acordo com as épocas e culturas nas quais germinou.

Fato é que, hodiernamente, trata-se de muito mais que um conceito teórico e estático, remete a uma significância transiente, que representa natureza complexa e dinâmica, intimamente ligada às transformações sociais, culturais e políticas das nações. No Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (Brasil, 2025a) – que não possui esta alcunha por acaso, já que elevou a “cidadania” ao patamar de fundamento da República Federativa do Brasil –, consubstancia às pessoas o livre exercício de direitos, a imposição de deveres e a possibilidade de exercer papel motriz e transformador na sociedade, mediante instrumentos participativos.

É nesse contexto e dessas necessidades que florescem os direitos políticos. Para o renomado jurista brasileiro José Afonso da Silva (2006, p. 329), com a evolução da sociedade e do regime participativo, insurgiu-se a necessidade de estabelecer regras e critérios objetivos para o exercício do direito democrático de participação do povo no governo, resultando nos chamados direitos políticos, um verdadeiro conjunto de normas legais permanentes que disciplinam tal relação.

A respeito da participação política, assevera o filósofo italiano Norberto Bobbio (1998, p. 889):

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Por encontrarem-se no cerne da viabilização da democracia, os direitos políticos arranjam um ecossistema moral e jurídico complexo que precisa se ajustar à volatilidade da nação e a suas alterações culturais e políticas, estando tensionados praticamente o tempo todo. Sua estrutura precisa ser arraigada e garantista, para suportar os ataques que aludem ao abolicionismo dos princípios democráticos, sopesando sempre a liberdade de manifestação e pensamento, dada sua natureza.

Esta importante classe de direitos subdivide-se, segundo a doutrina eleitoralista pátria, em duas modalidades, direitos políticos ativos e direitos políticos passivos, as quais mostram-se de compreensão essencial para a inteligência dos estudos que se darão adiante.

Sob a ótica de Roberto Moreira de Almeida (2024, p. 88), a capacidade eleitoral ativa representa: “o direito que possui o cidadão de participar diretamente

do processo eleitoral, através do voto, seja em eleições, seja em plebiscitos, em referendos ou no direito de subscrever projetos de lei de iniciativa popular”. De acordo com o art. 14 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), são requisitos básicos para o exercício do direito político ativo: ter alistamento eleitoral, possuir nacionalidade brasileira, ser maior de 16 anos de idade e não ser conscrito.

Ainda segundo o mesmo autor, a capacidade eleitoral passiva diz respeito à elegibilidade da pessoa ou ao seu direito de ser votada. Para o direito eleitoral, tal dinâmica concerne às chamadas condições de elegibilidade, que serão tratadas a seguir.

2.2 As causas de inelegibilidade: noções conceituais e classificação.

Para compreender com exatidão os alcances e objetivos da legislação eleitoral, no mister de defender os direitos políticos e prerrogativas tuteladas, é imperioso também debruçar-se sobre o estudo dos direitos políticos negativos. Sobre a matéria, destaca-se o precioso magistério de José Jairo Gomes (2024, p. 186):

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou em lei complementar. Sua incidência embaraça a elegibilidade, esta entendida como o direito subjetivo público de disputar cargo eletivo.

As inelegibilidades atingem diretamente a capacidade eleitoral passiva das pessoas que incorrem nas condutas/situações previstas em lei complementar. Embora possuam o pleno gozo de seus direitos políticos, naquele pleito ou pelo tempo legalmente previsto, ficam temporariamente impedidas.

As hipóteses geradoras da referida restrição estão previstas em parte na CRFB/1988 e em parte na LC 64/90, motivo pelo qual são classicamente separadas conforme sua origem em inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais.

O presente trabalho não tem por foco a análise e estudo das diversas condutas e situações causadoras de inelegibilidade, entretanto, impende saber os motivos pelos quais o legislador assim as elencou e definiu.

Apesar do caráter negativo, que lhe é nato, a inelegibilidade é uma forma de preservação do interesse público, de proteção da coletividade. O Supremo Tribunal Federal tem firmado posição no sentido do duplo fundamento que lhe constitui. Isso, pois tal fenômeno pode ter natureza de sanção ou ser inata à conformidade do cidadão frente ao sistema jurídico-eleitoral. No primeiro caso, v.g., pode-se citar a previsão dos arts. 19 e 22 da LC 64/90, já no segundo, o art. 95, parágrafo único, III da CRFB/1988.

Sobre a natureza jurídica das inelegibilidades, é precioso o apontamento de Carlos Mário da Silva Veloso e Walber Moura Agra (2023, p. 103):

Postula-se que a taxionomia das inelegibilidades é a de uma situação jurídica que descreve o posicionamento do cidadão diante do bem jurídico protegido pelo ordenamento, que é o *jus honorum*, a prerrogativa de exercício da cidadania passiva. As inelegibilidades não podem ser conceituadas como relação jurídica, porque não exprimem relações sinalagmáticas com outros sujeitos em seu aspecto volitivo de ordenamento da vida privada. Elas exprimem o posicionamento dos cidadãos com relação a um interesse jurídico imprescindível para o desenvolvimento das democracias: a possibilidade de disputar mandatos populares. De acordo com a situação jurídica que incide sobre o sujeito, pode-se aferir de forma segura se ele pode disputar ou não os pleitos eleitorais.

Dado que restringem direito político fundamental, as inelegibilidades são instituídas estritamente pela CRFB/1988 ou por lei complementar. Além disso, tais normas são de ordem pública e não devem ser interpretadas extensivamente. Diante de suas previsões, cabe apenas a aplicação e interpretação estrita do texto legal, sob pena de afronta à ordem constitucional.

2.3 Da desincompatibilização

O instituto da desincompatibilização foi fundado pela LC 64/90 e busca elidir incompatibilidades decorrentes da ocupação de cargos, funções ou empregos que possam vir a beneficiar candidatos em detrimento de outros. Guarda grande relação com o princípio da paridade de armas, ou seja, tutela o equilíbrio de forças no processo eleitoral.

Sobre o *mens legis* envolvido, não há melhor elucidação que o próprio texto constitucional, em seu artigo 14, § 9º, *in verbis*:

§ 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 a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Brasil, 2025a)

Nessa senda, pode haver tanto uma autodesincompatibilização, ou seja, quando o próprio candidato se afasta de determinado fato gerador de impedimento para viabilizar sua própria candidatura, como também a heterocompatibilização, que ocorre quando determinada pessoa se afasta de seu cargo ou posição para tornar possível candidatura de terceiro, no caso de parentes consanguíneos, por exemplo.

Compreendida a dinâmica basilar dos direitos políticos, da desincompatibilização e entre as diversas causas de inelegibilidades e incompatibilidades legalmente previstas, dar-se-á enfoque a uma situação peculiar, prevista no art. 1º, II, i da LC 64/90, que assim estatui:

Art. 1º São inelegíveis:

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes (Brasil, 2025b).

O artigo supratranscrito aplica-se também aos pretensos candidatos a prefeito ou vice-prefeito, por força do inciso IV do mesmo dispositivo legal. A celexuma a respeito dos alcances e restrições decorrentes da aplicação da incompatibilidade em comento se dá em grande escala no caso destes últimos, por consectário lógico.

Segundo informações da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), dos 5.565 municípios brasileiros, 73% possuem população na faixa de 10 a 20 mil habitantes (Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos, 2025). Nessas cidades de pequeno porte, justamente por condições relacionadas a sua dimensão – não necessariamente territorial, mas sim populacional e econômica –, o número de pretensos candidatos aos pleitos municipais que possuem algum vínculo nego-

cial com a administração pública não é nada raro. E é por isso que as discussões e a delimitação a respeito do art. 1º, II, i da LC 64/90 se torna cada vez mais necessário.

A desincompatibilização é antídoto adequado para sanar a incompatibilidade em questão (geradora de inelegibilidade). Sendo sua previsão amplamente compatível com o regime jurídico-eleitoral brasileiro, e que possui a seguinte finalidade, nas palavras do expoente jurista Francisco Dirceu de Barros (2023, p. 688):

A desincompatibilização é impulsionada pelo princípio *par conditio*, neste sentido, as regras de desincompatibilização objetivam evitar a reprovável utilização da máquina pública ou influência de cargo ou função no âmbito da circunscrição eleitoral em detrimento do equilíbrio do pleito.

O trecho final da alínea apresenta uma exceção expressa de aplicabilidade que merece especial atenção: “contratos que obedeçam a cláusulas uniformes”. Denota-se, em leitura literal, que os pretensos candidatos que exerçam funções de direção, administração ou representação de pessoas jurídicas que mantenham contrato com órgão do poder público estariam a salvo da necessidade de abandonar sua função, desde que o referido contrato possuísse o que se definiu como “cláusulas uniformes”.

Um comando aparentemente simples ao olhar desatento, mas que carrega uma carga de subjetividade conceitual e hermenêutica capaz de relativizar sua aplicação para limiares antagônicos, e ser interpretado de formas e por razões distintas, que buscam guarnecer princípios e direitos igualmente assegurados pela constituição brasileira.

Nesta altura, a dicotomia axiológica e deôntica parecem encontrar ponto de colisão. Antes de adentrar nos aspectos constitucionais e hermenêuticos em lide, é preciso delimitar e compreender conceitos e relações que compõem o diploma legal examinado, e que se mostram ainda abstratos, o que se fará no próximo capítulo.

2.4 A inelegibilidade de candidatos em virtude de violação ao Art. 1º, inciso II, alínea I da LC n. 64/1990

A fim de compreender os impactos políticos e sociais relativos à interpretação do inciso em apreço, é necessário debruçar-se a respeito das consequências práticas para os candidatos quando sua conduta contrária à lei é descoberta, em diferentes momentos da corrida eleitoral.

As consequências práticas da aplicação da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso II, alínea “i”, da LC 64/90 variam conforme o momento em que a irregularidade é constatada. Quando a existência do contrato com a administração pública é identificada antes ou no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, a consequência imediata é o indeferimento do registro, pois o candidato não atende aos requisitos legais de elegibilidade.

Nesse caso, o vínculo contratual irregular impede a validação da candidatura, e os votos eventualmente recebidos são tidos como nulos, conforme os princípios extraídos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que impõe a proteção da moralidade e da probidade administrativa como requisitos para o exercício de mandatos eletivos.

Por outro lado, se a inelegibilidade for identificada somente após o deferimento do registro, mas antes da diplomação, a principal consequência é a possibilidade de anulação do registro já deferido, o que implica a nulidade dos votos recebidos pelo candidato.

Nessa hipótese, o pleito pode ser diretamente afetado, inclusive com a anulação do resultado eleitoral, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral (Brasil, 2023b), quando o número de votos nulos atinge mais da metade do total apurado. A constatação tardia da inelegibilidade, mesmo após a fase inicial do processo eleitoral, não convalida a candidatura, pois a jurisprudência tem entendido que a preexistência de causa de inelegibilidade não se sana com o simples decurso do processo eleitoral.

Mais delicada é a situação em que a manutenção de contrato com o poder público, vedada pela LC 64/1990, só é descoberta após a diplomação do candidato eleito. Nessa circunstância, o impacto é ainda mais grave, pois poderá resultar na perda do mandato eletivo, além da declaração de inelegibilidade para eleições futuras, especialmente se ficar demonstrado que a condição irregular compromete a igualdade de condições entre os candidatos e a legitimidade do resultado.

Ainda que o candidato já tenha assumido o cargo, a descoberta posterior da inelegibilidade não impede a aplicação das sanções legais, pois o registro e a diplomação não produzem efeitos legítimos quando obtidos em desconformidade com os requisitos constitucionais e legais. Em todas essas situações, a violação aos princípios da moralidade e da isonomia eleitoral, consagrados no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, compromete não apenas a candidatura individual, mas também a integridade do processo eleitoral como um todo.

3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CLÁUSULAS UNIFORMES

Para se aproximar de uma aplicação jurídica mais escorreita possível no que concerne a necessidade ou não de desincompatibilização dos pretensos candidatos enquadrados na condição de incompatibilidade (em tese), é preciso entender alguns conceitos fundamentais que se inter-relacionam.

Quando a Lei Complementar faz menção a “contrato com órgão do poder público”, urge o conceito de “contrato administrativo”, assim definido pela melhor doutrina administrativista, *in verbis*, Maria Zanella di Pietro (2025, p. 259):

E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. [...] O conceito de contrato não é específico do direito privado, devendo ser dado pela teoria geral do direito. Ele existe também no âmbito do direito público, compondo a espécie contrato de direito público, que, por sua vez, abrange contratos de direito internacional e de direito administrativo.

Ainda na seara teórica e conceitual, traz-se à baila o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (2024, p. 177):

Pode-se conceituar o contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, ou entre dois entes públicos, regulado basicamente pelo direito público e supletivamente pelo direito privado, e tendo por objeto atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Como se vê, os contratos administrativos possuem natureza e características distintas da concepção clássica de contratos do direito privado. Isso, pois por objetivarem o interesse público, possuem algumas condições inadmitidas fora da esfera pública, por exemplo: a presença de cláusulas exorbitantes, como a possibilidade de alteração unilateral do contrato (por parte da administração), e a mutabilidade, ambos como corolários da supremacia do interesse público sobre o privado, típica deste regime, que é tão peculiar.

Feitas estas considerações, compreendendo-se as diferenças abissais entre os regimes jurídicos público e privado, é imperioso analisar em apartado as características das chamadas “cláusulas uniformes” antes de trazê-las à aplicação prática do caso em tela.

3.1 Das cláusulas uniformes

A alcunha “cláusulas uniformes” surgiu no direito privado, principalmente com os contratos de adesão, e em linhas gerais significa que o contrato em questão não pode ser negociado pelas partes. Ou seja, suas condições são definidas e assentadas por uma das partes, cabendo a outra apenas aceitá-las. Como exemplos típicos deste tipo de contrato, trazidos pela doutrina civilista, estão os contratos de seguro, consórcio ou transporte. Sobre a essência do contrato de adesão, bem observa Carlos Roberto Gonçalves (2024, p. 55):

Contratos de adesão são os que não permitem essa liberdade, devido à preponderância da vontade de um dos contratantes, que elabora todas as cláusulas. O outro adere ao modelo de contrato previamente confeccionado, não podendo modificá-las: aceita-as ou rejeita-as, de forma pura e simples, e em bloco, afastada qualquer alternativa de discussão.

É forçoso perceber que a essência conceitual do termo “cláusulas uniformes” diz respeito à preponderância das disposições unilateralmente estabelecidas defronte a própria vontade da parte contratante, instituto tão caro ao direito privado, mas mitigado no melhor interesse público. Para ilustrar, ensina Sílvio de Salvo Venosa (2024, p.25), ao abordar os contratos de seguros: “Trata-se de contrato de adesão, como regra, pois se apresenta com cláusulas predispostas ao segurado. Este não participa de sua elaboração nem das condições gerais, na maioria das vezes impostas pela Administração”.

A bem da verdade “cláusulas uniformes” possui um conceito aberto e difícil de ser delineado em abstrato. Com base nos estudos comparativos entre a academia civilista, administrativista e eleitoralista, impende conceber que o alcance semântico deste instituto precisa ser tratado nos casos concretos, visto que varia conforme o tipo de lei, contexto e princípios gerais envolvidos em cada caso. Limitar a abrangência de sua definição aos contratos de adesão ou mesmo extrapolá-los, em tese geral e aplicável a todos os casos, seria reduzir o tema a uma simplicidade que não lhe cabe, porque é *sui generis* por natureza.

Prova disso são os diversos e contraditórios entendimentos exarados pelas mais altas cortes do país a respeito do tema. *Verbi gratia*, seguem abaixo dois julgados de egrégios tribunais catarinenses, o primeiro em seara eleitoral e o segundo tratando de matéria administrativista:

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC):

RECURSO - REGISTRO DE CANDIDATURA - VEREADOR - IMPUGNAÇÃO - CONTRATO FIRMADO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - TRANSPORTE ESCOLAR - MODALIDADE PREGÃO - MENOR PREÇO - CLÁUSULAS IMPOSTAS PELO PODER PÚBLICO - CLÁUSULA UNIFORME - RECONHECIMENTO - DESINCOMPATIBILIZAÇÃO - DESNECESSIDADE - RESSALVA PREVISTA NA ALÍNEA "I" INCISO II DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990 - RAZOABILIDADE - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DESPROVIMENTO (Santa Catarina, 2012).

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), no prejulgado 1226, do Processo REC - 07/00265210:

2. O contrato administrativo é consensual, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuito personae*, objetivando o interesse público pela administração e o lucro pelo particular, e por possuir características e peculiaridades próprias, além de comportar entre outras particularidades, alterações contratuais efetuáveis bilateralmente, e a garantia do contrato ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que resulta de dispositivo constitucional (art. 37, XXI), não podendo ser considerado contrato de cláusulas uniformes (Santa Catarina, 2007)

Como pode-se observar, tem-se interpretações diferentes, mas em casos também distintos. Vislumbra-se o seguinte: em sede do direito eleitoral a "proibição" apresentada pela norma possui o caráter de afastar possíveis interferências ilegítimas que possam eivar o pleito, caracterizando-se em proteção às condições de igualdade dos candidatos e da própria sociedade. Já no âmbito administrativo, o que se pretende é salvaguardar a lisura do processo licitatório, prezando pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, que se reveste na necessidade de proteger o próprio erário e os interessados na disputa.

Em síntese, o que se tem é que no primeiro caso, a proteção referida enroupa-se de defender a coletividade, ou seja, as condições de igualdade do pleito, o direito subjetivo de as pessoas votarem em candidatos sem a influência de fatores ilegais e ultrajantes. Já no segundo, em que pese ainda assim a coletividade seja indiretamente afetada, visto que garantir a lisura de uma licitação protege o próprio patrimônio público, os direitos envolvidos possuem caráter mais individual, quer dizer, defendem as igualdades de condições de pessoas determinadas (os participantes do processo licitatório).

Deduz-se que, para solucionar o debate, não é o conceito de cláusulas uniformes, *per si*, que precisa de uma definição fechada. Mas o imprescindível é

interpretá-lo de forma sistêmica, prendendo-se ao contexto e a finalidade constante no cerne da norma. Em paráfrase ao saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Albino Zavascki, em direito não há lugar para absolutos. Portanto, resta à hermenêutica jurídica e constitucional a interpretação inteligível dos direitos em conflito.

4 INTERPRETAÇÃO DA NORMA: PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS MAIS RELEVANTES

Como já consignado alhures, no âmbito do direito eleitoral, quando o legislador apresenta uma exceção à incompatibilidade por ele mesmo criada, ela precisa ser compreendida visando o que se pretende tutelar e o que se pode tolher no caso de ultrapassar os seus limites grafados na norma. O ponto de atenção em sua aplicabilidade deve ser o conflito de princípios dele decorrente e a possibilidade de solucioná-lo sem suplantar direitos sensíveis.

Envoltos neste emaranhado dialético, estão os princípios que regem o direito eleitoral brasileiro, sendo constituídos, na leitura de José Jairo Gomes (2024, p. 47-65), por: “soberania popular, republicano, sufrágio universal, legitimidade das eleições, moralidade para o exercício de mandato, proibidade administrativa, igualdade ou isonomia, pluralismo político e liberdades de expressão e informação”.

Como se vê, os princípios citados pelo jurista não são exclusivos do direito eleitoral, comungando também com outras esferas jurídicas, especialmente o direito constitucional. Aliás, é a Carta Maior a fonte primária de todos eles. E são justamente a principiologia e a hermenêutica constitucional que impedem uma interpretação redutora dos direitos fundamentais envolvidos no art. 1º, II, i da LC 64/90. Destaca-se, nesta altura, o direito de sufrágio.

Se, conforme pretende parte da doutrina administrativista, o referido artigo for interpretado de forma a restringir o termo “cláusulas uniformes” aos conhecidos contratos de adesão, estar-se-ia restringindo o alcance da *exceptio* baseado somente em entendimento subjetivo, em desfavor do próprio direito de sufrágio, que definitivamente é a regra.

Para se ter dimensão da potência do referido direito fundamental, colacionam-se os apontamentos de Marcelo Novelino e Dirley da Cunha Júnior (2017, p. 447):

O direito de sufrágio é a própria essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger, ser eleito e, de uma forma geral,

participar da vida política do Estado. O sufrágio – direito político em si – não se confunde com o voto – exercício desse direito –, nem com o escrutínio, que é o modo como o exercício se realiza. A Constituição consagra como cláusula pétrea o voto direto, a periodicidade das eleições, o sufrágio universal e o escrutínio secreto (CF, art. 60, § 4º, II). O direito de sufrágio adotado pela Constituição de 1988 se caracteriza pela possibilidade de todo cidadão votar e ser votado, independentemente de distinções quanto à classe social ou econômica, quanto ao sexo ou quanto à capacidade intelectual. A existência de requisitos como o alistamento eleitoral, a nacionalidade e a idade mínima, não afasta a universalidade do sufrágio.

No tocante a interpretação da norma, o Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, André Ramos Tavares (2024, p. 167), é cirúrgico ao citar Celso Ribeiro Bastos e Jerzy Wróblewski:

Não se deve interpretar uma regra de maneira que algumas de suas partes ou algumas de suas palavras acabem se tornando supérfluas, o que equivale a nulificá-las. Esta dimensão da eficiência interpretativa é destituída de alcance prático. Também é vedado ao intérprete, por força dessa orientação hermenêutica, desprezar partículas, palavras, conceitos, alíneas, incisos, parágrafos ou artigos... Todo o conjunto normativo tem de ser captado em suas peças constitutivas elementares, a cada qual se devendo atribuir a devida importância em face do todo constitucional.

O renomado jusfilósofo alemão Robert Alexy (2008, p. 552) assim asseverou a respeito da importância da interpretação finalística da norma:

No âmbito dos direitos fundamentais, por vinculação da argumentação “à lei” deve ser compreendida uma vinculação ao texto das disposições de direitos fundamentais e à vontade do legislador constituinte. Expressão dessa vinculação são, sobretudo, as regras e formas da interpretação semântica e da interpretação genética. Na interpretação genética inclui-se ainda a interpretação subjetiva-teleológica, que se refere aos objetivos que o legislador constituinte associou às disposições de direitos fundamentais. Isso faz com que fique claro que, no âmbito dos direitos fundamentais, a interpretação semântica e a interpretação genética, isoladamente consideradas, são absolutamente insuficientes para vincular a argumentação.

O entendimento de que as “cláusulas uniformes” compreendem também outros tipos de contratos, a exemplo de algumas espécies de contratos administrativos, é a posição que melhor se coaduna com a teleologia da norma, ou seja, proteger o pleito, mas sem cercear o direito de ser votado, com base em um conceito aberto.

Ao ensejo, é pertinente a lição de Adilson Abreu Dallari (1993, p. 89-90) a respeito da norma complementar:

A celebração e a manutenção de contrato administrativo precedido de regular licitação não configura infringência da proibição contida no art. 1º, II, “i”, da Lei Complementar nº 64/90, nem incide na proibição constante do art. 54, I, “a” da Constituição Federal, porque o contrato administrativo precedido de licitação se enquadra perfeitamente na ressalva contida nos mesmos dispositivos. Contrato administrativo precedido de licitação pode ser entendido como contrato regido por cláusulas uniformes.

Filia-se a este entendimento a voz mais irreverente do direito administrativo brasileiro. Assinala Di Pietro (2025, p. 259):

Todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração. Costuma-se dizer que, pelo instrumento convocatório da licitação, o poder público faz uma oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende contratar; a apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração. Essa ideia se confirma com a norma do art. 18 da Lei n. 14.133, que trata da instrução do processo licitatório na fase preparatória, incluindo, entre as exigências a serem observadas nessa fase “a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação” (inciso VI). Mesmo quando o contrato não é precedido de licitação, é a Administração que estabelece, previamente, as cláusulas contratuais, vinculada que está às leis, regulamentos e ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Ora, conforme levantado pela doutrina, os contratos administrativos como o pregão, disciplinado pela Lei Federal n. 14.133/2021 (Brasil, 2021), possuem todas as características possíveis para tornar o contrato administrativo em questão elegível ao *exceptio* do art. 1º, II, “i” da Lei das Inelegibilidades.

A ressalva fica aos contratos que, embora possam ser considerados como “da administração”, mantenham similitude com o regime de direito privado – a exemplo da compra e venda, comodato de bens, locação de imóveis – que de fato desafiam a dinâmica dos contratos estritamente públicos.

Nessa mesma linha, não destoam a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que, apesar de não uníssona, tem reconhecido a desnecessidade de desincompatibilização aos pretensos candidatos que possuam contratos administrativos precedidos por licitação.

Nomes de peso como Luciana Lóssio, Nancy Andrichi e Arnaldo Versiani² possuem decisões reiteradas nesse exato sentido. Entretanto, é importante destacar que a qualidade de “uniformes” das cláusulas dos referidos contratos não é dotada de presunção absoluta.

Não por mero apego ao argumento, mas, dada sua perspicácia, vale conferir os dizeres do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto em sede jurisprudencial, ainda sobre os contratos administrativos regidos por cláusulas uniformes, conforme julgamento do Recurso Ordinário n. 866-35.2014.6.13.0000/MG (Brasil, 2018):

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. DEPUTADO ESTADUAL. IMPROCEDÊNCIA. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. ART. 1º, II, I, DA LC N. 64/90. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. 6 (SEIS) MESES ANTERIORES AO PLEITO. CLÁUSULAS UNIFORMES. CONTRATO COM O PODER PÚBLICO. LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. PODER DE NEGOCIAÇÃO NÃO CONFIGURADO. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

É inviável o agravo cujas razões consistem, basicamente, na reiteração dos argumentos apresentados no recurso ordinário, o que atrai a incidência da Súmula n. 26/TSE, in verbis: “É inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente fundamento da decisão recorrida que é, por si só, suficiente para a manutenção desta”.

A incompatibilidade estabelecida no art. 1, I, i da LC n. 64/90 incide sobre aqueles que, “E [...] dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito,

² REspe n. 109-49/CE, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 28.3.2017 (Brasil, 2017c); AgR-REspe n. 123-87/PR, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 13.3.2017 (Brasil, 2017b); REspe n. 401-43/PR, Rel. Min. Luciana Lóssio, de 14.12.2016 (Brasil, 2016b); AgR-REspe n. 219-89/MG, Rel. Min. Luciana Lóssio, de 22.11.2016 (Brasil, 2016a); REspe n. 199-51/PR, Rel. Min. Nancy Andrichi, de 6.12.2012 (Brasil, 2012a); REspe n. 237-63/PR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, de 11.10.2012 (Brasil, 2012b).

haja exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes”.

In casu, o contrato firmado com a empresa que teve como objeto a prestação de serviços especializados em cardiologia e radiologia foi celebrado sem prévia licitação por se enquadrar em hipótese de inexigibilidade, nos termos do art. 25 da Lei n. 8.666/93. Não obstante, a mera inexigibilidade de licitação não indica, necessariamente, a influência da empresa na elaboração das cláusulas contratuais que, em regra, são estipuladas unilateralmente pela administração pública, cabendo ao impugnante produzir prova em sentido contrário, o que não foi feito.

Dada a natureza do trabalho, não se pretende aqui esgotar esse aspecto da contenda, visto que dotado de multifaces e aplicações em centenas de casos distintos. Porém, entende-se possível inferir uma tese jurídica esmerada com base nos critérios acima estabelecidos, de modo que, com as devidas vênias aos que dela divergem, parece fundamentada em raízes profundas o suficiente para cobrar-lhe a aplicação com legitimidade dos tribunais eleitorais.

É papel do impugnante elencar e do judiciário eleitoral averiguar situações concretas que possam descaracterizar tal situação e ter potencial para lesar a probidade do pleito. Nesse passo, pode surgir a dúvida em relação ao momento e à via mais adequada para se levantar a inelegibilidade (por não desincompatibilização). Em análise sumária do art. 3º da LC 64/90, pode parecer ao olhar menos atento que a interposição de Ação de Impugnação ao Pedido de Candidatura (AIRC), em até 5 dias da publicação do pedido de registro de candidatura pela justiça eleitoral, seja a medida mais adequada ao caso. Entretanto este entendimento não prospera. Explica-se.

Como dissertado, nos casos de contratos administrativos que seguiram processo licitatório regular, ao menos em tese, não há o que se falar em inelegibilidade do candidato pelo fato singular de ter relação com a empresa que o firmou. Este é o motivo principal pelo não cabimento da ação supracitada. No caso da AIRC, faz-se necessária a inelegibilidade pré-constituída, o que se careceria nas situações aqui estudadas.

Extrai-se da jurisprudência eleitoral, em conformidade com o julgamento do REspe n. 19.212/AL (Brasil, 2001):

Agravo regimental em recurso especial. Hipótese na qual o TRE entendeu que a via adequada para declaração de inelegibilidade de candidatos é a ação de impugnação de registro de candidatura. Decidiu-se pela preclusão, uma vez esgotado o prazo para a impugnação de registro de candidatura. O abuso de poder econômico deve ser apurado em sede de ação de investigação judicial a ser proposta até a data da diplomação do candidato eleito. O processo do registro de candidatura não é meio para se verificar a prática de abuso de poder.

Ocorre que nos casos em que haja provas ou fundada suspeita de que o candidato está se utilizando do contrato que mantém com o ente público para de alguma forma beneficiá-lo, podendo desequilibrar a isonomia do pleito, o instrumento apto é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), “pois não se apura abuso nem sem declara inelegibilidade em sede de AIRC” (Brasil, 2017a).

A ressalva fica para a situação em que já se possua prova constituída das desconformidades do contrato administrativo em relação às cláusulas uniformes, advertindo-se que é necessário forte conjunto probatório-fático constituído, sob pena de o juízo proceder com a adaptação do rito. Mas, sendo o caso, o prazo é de 5 dias a contar da publicação do edital de pedidos de candidatura pela justiça eleitoral, nos termos do art. 3º da LC 64/90.

Não há óbice também para que o juízo eleitoral aprecie de ofício do direito negativo, quando por exemplo recebe uma notícia de inelegibilidade. Nos termos da súmula n. 45 do TSE: “a inelegibilidade pode e deve ser declarada de ofício” (Brasil, 2011).

A AIJE pode ser utilizada ainda de forma preventiva. No caso, por exemplo, de o candidato possuir um contrato administrativo com o ente público e de haver grande potencial para a interferência no pleito eleitoral. Assevera com grande lucidez José Jairo Gomes (2024, p. 677):

A AIJE também pode ter por objeto pedido de tutela jurisdicional inibitória. Essa é uma espécie de tutela preventiva, satisfativa, cuja finalidade é impedir a realização, a continuação ou a repetição de ato ilícito. Encontra-se ligada a um bem ou direito que deve ser preservado ante a probabilidade de ocorrência de ações ilícitas que possam atingi-lo. Conforme acentuam Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2016, p. 491), tal tutela não visa “apenas a impedir um fazer, ou seja, um ilícito comissivo, mas destina-se a combater qualquer espécie de ilícito, seja ele comissivo ou omissivo, o que abre oportunidade, por consequência, a uma tutela inibitória negativa – que imponha um não fazer – ou a uma tutela

inibitória positiva, que imponha um fazer”. Assim, determina-se ao réu o cumprimento de um dever positivo (fazer) ou negativo (não fazer).

Coadjuva a jurisprudência:

2. A AIJE não se presta apenas à punição de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. Assume também função preventiva, sendo cabível a concessão de tutela inibitória para prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito. [...] 4. O exercício dessa competência deve se pautar pela mínima intervenção, atuando de forma pontual para conter a propagação e amplificação de efeitos potencialmente danosos. A fim de que essa finalidade preventiva possa ser atingida, a análise da gravidade, para a concessão da tutela inibitória, orienta-se pela preservação do equilíbrio da disputa ainda em curso. 5. Esse exame não se confunde com aquele realizado no julgamento de mérito e não antecipa a conclusão final, que deverá avaliar in concreto os efeitos das condutas praticadas, a fim de estabelecer se são graves o suficiente para conduzir à cassação de registro ou diploma e à inelegibilidade (Brasil, 2022).

Fato é que os meios para se assegurar a efetividade das garantias constitucionais relativas ao pleito são inúmeros, podendo o reclamante utilizar-se de procedimentos robustos para impedir ou mesmo sancionar aquele que não observou os preceitos legais durante a corrida eleitoral. Quanto aos contratos administrativos em andamento, mais do que a situação abstrata, vale o prisma da casuística do caso concreto.

Sobrepujar a capacidade eleitoral passiva de um candidato utilizando-se de uma interpretação do art. 1º, inciso II, alínea “i” da LC 64/90 totalmente descabida é o extrato de um medo não justificado. A legislação previu a possibilidade de os candidatos que possuem contratos que respeitam cláusulas uniformes permanecerem à frente de suas empresas mesmo durante a campanha eleitoral, e isso precisa ser respeitado.

É preciso cautela ao tensionar vertentes e direitos tão caros ao ordenamento jurídico. De um lado, como já defendido anteriormente, não se pode dar ao termo “cláusulas uniformes” conotação para além do que o legislador previu, sob pena de colocar em risco os próprios pleitos eleitorais e prejudicar a coletividade. Por outro, não se pode exercer interpretação demasiadamente restritiva a ponto de cercear a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos, ou ainda, dar à desincompatibilização um *status* de “sanção” e o que é pior, excedendo a previsão legal.

Dessa forma, o desafio hermenêutico está justamente em encontrar o equilíbrio entre a preservação da lisura das eleições e o respeito ao princípio da legalidade estrita que rege o Direito Eleitoral. A jurisprudência tem evoluído no sentido de admitir uma análise casuística, avaliando, sob a ótica da proporcionalidade e da razoabilidade, se determinada relação contratual pode, de fato, configurar vínculo que comprometa a igualdade de condições entre os candidatos. Tal avaliação deve ser feita com base em elementos objetivos e concretos, afastando generalizações que possam conduzir à insegurança jurídica.

A atuação da Justiça Eleitoral deve se pautar por critérios técnicos e não por presunções genéricas, especialmente quando se trata da restrição de direitos fundamentais como o de ser votado. A desincompatibilização, enquanto medida de proteção à normalidade e legitimidade do pleito, deve respeitar os limites da norma que a prevê, evitando interpretações que a transformem em penalidade antecipada ou em obstáculo desproporcional ao exercício da cidadania. Não se trata de mitigar os cuidados com a moralidade administrativa, mas de assegurar que tais cuidados não se convertam em barreiras arbitrárias.

Portanto, a solução jurídica adequada exige do julgador sensibilidade institucional e comprometimento com a concretização dos princípios constitucionais. O devido processo legal eleitoral deve assegurar espaço para a manifestação plena do contraditório, garantindo ao impugnado a oportunidade de demonstrar a ausência de prejuízo à isonomia e à regularidade do certame. Em última análise, o foco deve recair sobre a efetiva influência da relação questionada na disputa eleitoral, e não apenas sobre sua aparência ou nomenclatura contratual.

Há ainda que se convir o quanto uma interpretação restritiva (e indevida) da norma pode prejudicar a viabilidade prática das candidaturas eleitorais, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte. Por vezes, para o pretenso candidato, a necessidade de desincompatibilizar-se de sua empresa – leia-se, de seu sustento – ou, ainda, de encerrar um contrato negocial que garante boa fatia dos rendimentos de sua empresa, é como retirar-lhe a coragem de encarar um pleito eleitoral, que para os que acompanham a realidade nua e crua, não é nada fácil.

Afinal, entendendo a norma como deve-se fazer, o pretenso candidato possui a dignidade de concorrer ao pleito e, em caso de resultado vitorioso, aí sim, tomar as medidas de desvinculação, ou, caso derrotado, não arcar com ônus decorrente de sua tentativa frustrada.

O ex-ministro da economia do Chile, Carlos Matus (1996, p. 103), em obra de sua lavra, fez as seguintes considerações sobre a viabilidade política:

A viabilidade é a propriedade atribuível a uma ação, sistema ou objeto, de *existir, sobreviver, ser possível* ou preencher as condições para tornar-se *realizável* [...] quando um dirigente toma uma decisão e depois constata que na prática ela é inviável, inevitavelmente já consumiu parte de seu poder como “governante” sem alcançar os resultados procurados. Paga o custo e não tem contrapartida dos benefícios...

O cenário político brasileiro já é desfavorável por si só: má distribuição de recursos no financiamento de campanhas, polarização ideológica, desigualdade social e desconfiança nas instituições. Somando-se a isso a insegurança jurídica, temos uma combinação perfeita para a derrocada da democracia. É nesse viés que o estrito cumprimento da Carta Constitucional se mostra um princípio irrevogável para a harmonia do Estado Democrático de Direito.

Em apertada síntese, nos termos apresentados, defender o direito de se candidatar é, sem sombra de dúvidas, lutar pela aplicação esmerada dos preceitos constitucionais e dar as condições necessárias àqueles que querem fazer a diferença em seu país – gozando de todos os instrumentos garantidos pela Constituição que Ulysses Guimarães chamou de “cidadã” – e honrar sua brasilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a dinâmica constitucional-eleitoral brasileira no que concerne ao efetivo exercício dos direitos políticos encartados na CRFB/1988, com especial enfoque na (des)necessidade de desincompatibilização dos pretensos candidatos que mantêm contrato administrativo com o ente público: o dilema das cláusulas uniformes.

No primeiro capítulo elencou-se uma série de noções introdutórias necessárias à compreensão holística do tema, sem o intuito de esgotá-lo, assimilando a origem dos direitos políticos, as condições positivas e negativas atinentes ao seu pleno exercício, bem como os instrumentos jurídicos instituídos pela legislação para coordenar, disciplinar e preservar os direitos envolvidos. Ocupou local de destaque a incompatibilidade estatuída pelo art. 1º, inciso II, alínea “i” da LC 64/90, introduzindo neste capítulo os estudos deste comando normativo.

Já no segundo capítulo, foram apresentados conceitos e balizas a respeito da caracterização dos contratos administrativos. Colacionou-se os entendimentos doutrinários mais relevantes e as pertinências de seu entendimento no estudo do tema alvo do presente trabalho. Debruçou-se ainda no árduo trabalho de definir o alcance semântico das chamadas cláusulas uniformes, explorando sua origem no direito brasileiro, comparando suas acepções entre as doutrinas civi-

listas e administrativistas, delimitando um paralelo entre os diferentes regimes jurídicos. Juntou-se também jurisprudências das searas administrativas e eleitorais, visando a confrontação entre os ramos do direito.

No terceiro e último capítulo enfrentou-se a celeuma interpretativa presente na *exceptio* do dispositivo legal. Para tanto, dissertou-se a respeito da ponderação dos princípios constitucionais envolvidos, trazendo à baila a doutrina especializada pátria e internacional de referência, de forma a listar os critérios hermenêuticos aplicáveis ao caso.

O arremate se deu por conta da análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, associada à doutrina, que já enfrentou o tema por algumas oportunidades, de modo a sopesar com habilidade os princípios e direitos envolvidos.

O magistério de ministros da mais alta corte eleitoral contribui para a melhor instrução dos estudos, visto que contém análises de contendas reais, incluídas suas repercussões e nuances frente às mais diversas instâncias do judiciário brasileiro. A jurisprudência mostrou-se sólida e em certo nível bem pacificada – ao menos no âmbito eleitoral, diferentemente das discussões a respeito de cláusulas uniformes capitaneadas pelos tribunais de contas, por exemplo.

Ao fim e ao cabo, a hipótese básica do presente trabalho restou comprovada em sua totalidade, frente aos estudos doutrinários, hermenêuticos e jurisprudenciais envolvidos. Com a ressalva casuística inata à matéria, que pode e deve ser analisada no caso concreto, pois a abstração, na espécie, não contribui para a clareza dos conceitos e limites encravados na contenda.

Não obstante, com base nos critérios utilizados, ainda assim, foi possível concluir pela desnecessidade de desincompatibilização nos casos do pretenso candidato possuir contrato administrativo vigente com o ente público, ao menos em relação a algumas espécies deles, mormente os precedidos por processos licitatórios. Situação que não deve alterar-se com o amadurecimento jurisprudencial dos tribunais superiores. Ao contrário, há uma expoente acentuação de julgados sobre o tema, notadamente nos últimos 5 pleitos municipais, na linha defendida no presente trabalho. As vozes que ainda insistem em clamar por uma postura mais restritiva frente ao tema vão perdendo espaço diante da compreensão cada vez mais difundida da preponderância do direito de sufrágio, expressamente encartado na Constituição, em privilégio ao que apenas se constitui de mero entendimento hermenêutico.

Aliás, nesse contexto, a nova Lei de Licitações, de número 14.333/2021 (Brasil, 2023a), também contribui para o fortalecimento da tese aqui firmada. Isso

ocorre por ter a novel legislação aprimorado os procedimentos já existentes e garantido ainda mais isonomia entre os participantes dos processos licitatórios, tudo no melhor interesse público.

No que tange ao direito eleitoral, a nova Lei de Licitações reforça a tese de que a existência de contrato administrativo firmado mediante regular procedimento licitatório não configura, por si só, vínculo de subordinação ou favorecimento entre o contratado e o Poder Público. Tal constatação enfraquece ainda mais os argumentos em favor da necessidade de desincompatibilização nesses casos, na medida em que a equidade e a impessoalidade do certame afastam qualquer presunção de vantagem indevida. Assim, a manutenção desses contratos não afronta os princípios que regem a moralidade e a igualdade de condições entre os candidatos, razão pela qual não se justifica a restrição ao exercício dos direitos políticos.

Ademais, a aplicação automática de causas de inelegibilidade, especialmente aquelas oriundas de interpretações extensivas de normas restritivas de direitos fundamentais, encontra resistência tanto na doutrina quanto na jurisprudência contemporâneas. O Supremo Tribunal Federal já advertiu para a necessidade de interpretação estrita dessas hipóteses, sob pena de violação ao postulado da máxima efetividade dos direitos políticos. Ao privilegiar a literalidade da norma e exigir prova concreta de comprometimento da isonomia entre os concorrentes, o Judiciário brasileiro sinaliza, de maneira inequívoca, para uma leitura garantista e constitucionalmente orientada da matéria.

Verificou-se, ao longo da pesquisa, que embora haja um esforço por parte da Justiça Eleitoral em construir entendimentos mais uniformes e justos, ainda persiste certa nebulosidade interpretativa quanto ao alcance das cláusulas uniformes e à necessidade de desincompatibilização. Tal cenário gera instabilidade jurídica, sobretudo para os pequenos prestadores de serviço, muitas vezes vinculados por contratos padronizados com a administração pública, que veem sua elegibilidade comprometida por interpretações amplificadas da norma. Percebe-se, portanto, a urgência de uma reinterpretção que não perca de vista a finalidade republicana da norma, mas que também não sirva de empecilho injustificado ao pleno exercício dos direitos políticos.

É nesse ponto que se faz necessário um olhar mais atento do legislador, no sentido de conferir maior precisão ao texto legal, evitando margens demasiadamente abertas à interpretação subjetiva. A segurança jurídica é valor indispensável ao processo democrático e deve ser observada com rigor, principalmente em matéria eleitoral. A jurisprudência evolutiva tem seu valor, mas não pode suprir lacunas que comprometem direitos fundamentais, como o de ser votado.

É preciso que o regramento normativo acompanhe as transformações sociais e administrativas do país, garantindo condições igualitárias de participação política a todos os cidadãos, sem distinção.

Por fim, cabe salientar que a segurança jurídica também emerge como valor fundamental a ser protegido nesse debate. O entendimento consolidado do Tribunal Superior Eleitoral tem fornecido um norte confiável tanto para operadores do direito quanto para os cidadãos que almejam ingressar na vida pública. A previsibilidade das decisões e a coerência dos julgados proporcionam estabilidade ao processo eleitoral e permitem que potenciais candidatos planejem com maior clareza suas participações nas disputas, sem o receio de serem surpreendidos por interpretações mutáveis ou excessivamente rigorosas da legislação infraconstitucional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Mizuno, 2023.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2025b]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021/lei/lei14133.htm.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 371450/MG**. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário da Justiça Eletrônico, 15 abr. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 12882/PA**. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Diário da Justiça Eletrônico, 14 mar. 2017a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 219-89/MG**. Rel. Min. Luciana Lóssio. Diário da Justiça Eletrônico, 22 nov. 2016a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 123-87/PR**. Rel. Min. Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico, 13 mar. 2017b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 19.212/AL**. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. Brasília, 2 out. 2001.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 199-51/PR**. Rel. Min. Nancy Andrighi. Diário da Justiça Eletrônico, 6 dez. 2012a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 237-63/PR**. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Diário da Justiça Eletrônico, 11 out. 2012b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 401-43/PR**. Rel. Min. Luciana Lóssio. Diário da Justiça Eletrônico, 14 dez. 2016b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 109-49/CE**. Rel. Min. Luciana Lóssio. Diário da Justiça Eletrônico, 28 mar. 2017c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n. 866-35.2014.6.13.0000/MG**. Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, 2 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo na Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0601271-20/DF**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Diário da Justiça Eletrônico, 7 nov. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

DALLARI, Adilson Abreu. Contrato regido por cláusulas uniformes. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 192, p. 82–90, 1993. DOI: 10.12660/rda.v192.1993.45738.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. **Cidades até 10 mil Habitantes**. Disponível em: <https://fnp.org.br/publicacoes/item/150-cidades-ate-10-mil-habitantes>. Acesso em: 2 maio 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais**. v. 3. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Constituição Federal para concursos**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **REC - 07/00265210, parecer n. COG-858/07**. Santa Catarina: Tribunal de Contas do Estado, 2007. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/2941035.HTM>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Recurso Eleitoral n. 40-95.2012.6.24.0064, acórdão n. 26967**. Rel. juiz Luiz Henrique Martins Portelinha. Florianópolis, SC: Tribunal Regional Eleitoral, 2012. Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/e-docsweb/documento/edoc317285/acordao_2012_26967.pdf#search=%22preg%C3%A3o%22. Acesso em: 27 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.

VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos**. v. 3. 24. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.