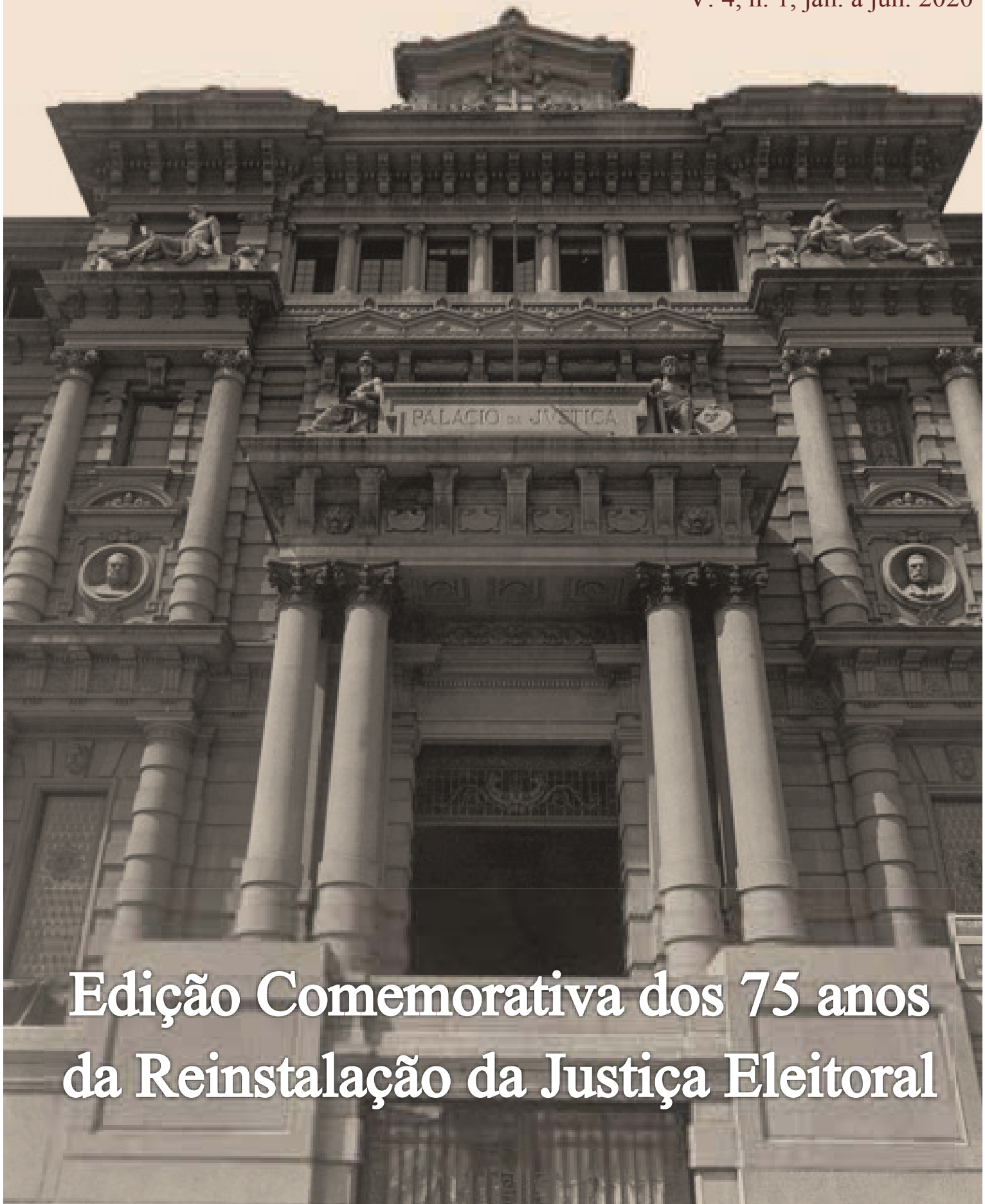




**Edição Comemorativa dos 75 anos
da Reinstalação da Justiça Eleitoral**

OS LIMITES DO PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: A VINCULAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL AO JULGAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE LIMITS OF THE APPLICATION REGISTRATION PROCESS: THE LINKAGE OF ELECTORAL JUSTICE TO THE JUDGMENT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Marilda de Paula Silveira¹
Heffren Nascimento da Silva²

RESUMO

Este trabalho estuda a competência da Justiça Eleitoral ao julgar o Registro de Candidatura e a competência da Justiça Comum no julgamento da ação de Improbidade Administrativa. A finalidade é saber qual o limite do processo de registro de candidatura quando se está diante da avaliação dos requisitos da inelegibilidade do art. 1º, I, “L”, da LC nº 64/90: estaria o juízo eleitoral vinculado ao que decidido pela Justiça Comum na ação de Improbidade Administrativa? Se sim, o porquê desta vinculação. A análise que aqui se pretende é a revisão bibliográfica da temática para a construção de balizas necessárias de modo a compreender os institutos tratados e, posteriormente, revisão jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral para constatar como tem decidido a Corte Eleitoral em matéria tão sensível à democracia, que trata da restrição à capacidade eleitoral passiva do cidadão da alínea “L”.

Palavras-Chave: Direito eleitoral; competência; Improbidade Administrativa; inelegibilidade.

ABSTRACT

This work objective is to study the competence of Electoral Justice when judging a Candidate Registration, as well as the competence of the Ordinary Justice on the judgment of Administrative Improbity action. The purpose is to define what is the limit of the Candidate Registration process when dealing with the unenforceability requirements evaluation of art. 1º, I, “L”, of LC nº 64/90: are the electoral judges bounded by the ordinary justice decisions on improbity actions? If the answer is positive, what’s the reason of this binding. The intended analysis originates with the construction of the necessary limits for the comprehension of the mentioned institutes in order to, subsequently, study the Superior Electoral Court decision and analyze how the Court decided such sensitive democracy matter, which deals with the restriction of electoral passive capacity of the citizen from point “L”.

Key Words: Electoral Law; competence; Administrative Improbity; unenforceability

1 Mestre e doutora em Direito Público pela UFMG. Professora de Direito Administrativo e Eleitoral do IDP/EDB e coordenadora acadêmica da pós-graduação em Direito Eleitoral da mesma instituição de ensino superior. Membro do IBRADE e ABRADep. Pesquisadora líder do Observatório Eleitoral IDP/EDB e Pesquisadora membro do CEDAU/USP. Coordenadora da Transparência Eleitoral Regional Brasil. Advogada sócia da Silveira e Unes Advogados Associados.

2 Advogado. Bacharel em Direito pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Pós-graduando em Processo Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Atua no contencioso cível com foco no direito civil e administrativo. Advogado no escritório Silveira & Unes Advogados.

SUMÁRIO

Introdução; 1 A competência da Justiça Comum para julgar ação de Improbidade Administrativa; 1.1 Atos de Improbidade Administrativa; 1.2 Os direitos políticos; 1.3 O dolo e a culpa na Improbidade Administrativa; 1.4 O dano ao erário e o enriquecimento ilícito; 1.5 O julgamento da ação de Improbidade Administrativa; 2 Competência para julgar registro de candidatura; 3 Estudo de Caso; 3.1 Análise do caso; 4 Conclusão; Referências

INTRODUÇÃO

Buscando compreender melhor os reflexos da condenação por Improbidade Administrativa no registro de candidatura, este trabalho estabelece como tema “Os limites do processo de registro de candidatura: a vinculação da Justiça Eleitoral ao julgamento da ação de Improbidade Administrativa pela Justiça Comum”, para averiguar se a competência da Justiça Eleitoral autoriza deduzir da fundamentação do acórdão da Justiça Comum elementos que não constaram da parte dispositiva da decisão.

O estudo preliminar aponta que a Justiça Eleitoral estaria vinculada à matéria objeto de discussão efetivada no âmbito da Justiça Comum.

Essa questão foi escolhida a partir das inquietações geradas através dos julgamentos realizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acerca do tema, principalmente quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, de origem do Município de Foz do Iguaçu. A partir desse julgado, o TSE mudou a jurisprudência que já havia sido fixada para as eleições de 2016 e passou a entender que seria possível extrair dos fatos descritos no acórdão da Justiça Comum elementos que não constaram da decisão.

O exame aqui proposto será feito a partir da análise tanto bibliográfica, como jurisprudencial, sendo dividido o trabalho em três capítulos: o primeiro estudará a competência da Justiça Comum para julgar ação de Improbidade Administrativa, assim como os requisitos da ação de Improbidade necessários para atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, “L” da Lei 8.429/1992.

O segundo capítulo tratará da competência para julgar registro de candidatura, entendendo como funciona o procedimento de análise do registro.

Por fim, o terceiro capítulo é um estudo de caso, no qual se irá esmiuçar o Recurso Especial Eleitoral nº 204-91 para compreender como o TSE chegou no resultado final, contrapondo a tese que logrou êxito com a divergência formada.

1 A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM PARA JULGAR AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A competência, segundo Humberto Theodoro Junior é “[...] o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição”³. Entretanto, segundo destaca Calil Simão “[...] embora investido de jurisdição, pode ser que a sua competência seja afastada em razão da especialidade da matéria, da pessoa envolvida ou do pedido formulado [...]”⁴.

3 THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento** – Rio de Janeiro: Forense, 2017, v. 1, p. 192.

4 SIMÃO, Neto Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática** / Calil Simão Neto. Leme: J. H. Mizuno, 2011. p. 394.

A competência para julgar ato de Improbidade Administrativa se extrai por exclusão das competências estabelecidas na Constituição Federal, isso porque a Carta da República definiu a competência da Justiça Especializada em razão da matéria [Justiça Militar – art. 124; Justiça Eleitoral – art. 121; e Justiça do Trabalho – art. 114], sendo assim o que não pertencer a essas classes será julgado pela Justiça Comum.

A Justiça Comum é dividida entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal. A competência da Justiça Estadual está disposta no art. 125 da Constituição Federal, que determina aos Estados a organização da sua Justiça. Por sua vez, a competência da Justiça Federal está definida no art. 109 da Constituição Federal, o qual dispõe que nas “[...] causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas [...]” a competência será da Justiça Federal, definindo a competência não em razão da matéria, mas do sujeito da relação processual.

Conforme se verifica, a competência da Justiça Estadual é residual e a da Justiça Federal está aos sujeitos da relação processual.

1.1 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Visando à tutela da probidade administrativa, o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, estabeleceu que ficasse a cargo da legislação complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade. O art. 37, § 4º, da Carta da República, por sua vez, dispôs que os atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei Complementar que veio regular o art. 14, §9º da CR/88 foi a LC 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo casos de inelegibilidade, prazos de cessação e dando outras providências.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, ao alterar a LC 64/1990, fez incluir outros casos de inelegibilidades, visando “proteger a probidade administrativa e a moralidade administrativa no exercício do mandato”. Dentre os dispositivos inclusos, destaca-se para a análise que aqui se propõe a fazer o art. 1º, I, “L”, da LC 64/1990, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis: [...]

I - para qualquer cargo:

L) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;⁵

Ao estabelecer essa nova hipótese de inelegibilidade, visando restringir o exercício da capacidade eleitoral passiva dos condenados por atos de improbidade administrativa, o legislador infraconstitucional estabeleceu alguns parâmetros para que a alínea “L” pudesse ser configurada, de modo a não atingir toda e qualquer pessoa que fosse condenada por improbidade administrativa, sendo eles: 1) condenação à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial; 2) ato doloso de improbidade administrativa; e 3) que importe lesão ao erário e enriquecimento ilícito⁶.

5 BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece os casos de inelegibilidade. Publicada no Diário Oficial da União de 21 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm.

6 Em que pese as vozes dissonantes, a atual jurisprudência do TSE compreende que o “e” contido na norma é aditivo, de modo que exige-se cumulativamente lesão ao erário e enriquecimento ilícito para que

Verifica-se que a intenção do legislador foi clara no sentido de que não seria qualquer condenação por improbidade administrativa que atrairia a inelegibilidade da alínea “L”, motivo pelo qual apontou como necessário a ocorrência de requisitos, de forma cumulativa, para que eventual inelegibilidade fosse imputada.

Mas para analisar o art. 1º, I, “L”, da LC 64/1990 e, por conseguinte, a competência do Tribunal Superior Eleitoral no manejo da inelegibilidade no Registro de Candidatura é necessário se socorrer da regulamentação infraconstitucional do art. 37, § 4º, da Carta da República, que é a Lei 8.429/1992, de 2 de junho de 1992, a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos condenados por improbidade administrativa (artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei 8.429/93 e art. 52 da Lei 10.257/2001).

Essa análise é imprescindível porque os elementos caracterizadores da inelegibilidade presente na alínea “L” estão tipificados na Lei de Improbidade Administrativa, assim, somente após entender a estruturação e relação dos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei de Improbidade administrativa e do art. 52 da Lei 10.257/2001, é que se pode compreender a inelegibilidade que decorre da condenação por improbidade administrativa.

O art. 9º da Lei 8.429/92 (mesmo diploma que será citado nos dispositivos legais seguintes) dispõe sobre as hipóteses de improbidade que acarretam enriquecimento ilícito. O dispositivo visa reprimir a aferição de “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º”, sendo necessário, por conseguinte, a comprovação do elemento volitivo “dolo”.⁷

Por sua vez, o art. 10 estabelece as hipóteses de improbidade que acarretam lesão ao erário, apontando que tanto as condutas dolosas, como as culposas (sendo o único dispositivo que permite essa modalidade), podem dar ensejo à condenação com fundamento nesse dispositivo.⁸

O art. 10-A especifica hipótese de improbidade administrativa para os casos em que, por ação ou omissão, se conceda, aplique ou mantenha benefício financeiro ou tributário contrariando o que dispõe o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116/2003 (alíquota de ISS).⁹

incida a causa de inelegibilidade. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 28359, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Maria Pires Weber, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/12/2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>

7 BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Publicada no *Diário Oficial da União* de 3.6.1992: Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm. Acesso em 5 de maio de 2018.

8 Ibid. “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]”

9 Ibid. Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Já o art. 11 tratou dos casos que atentam contra os princípios da Administração Pública, admitindo somente a forma dolosa para que o agente seja condenado com fundamento nesse dispositivo.¹⁰

Finalmente, o art. 52 da Lei 10.257/2001 previu um elenco de violações à própria lei (Estatuto da Cidade) que, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, também constitui ato de improbidade administrativa. Considerando que o rol do art. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1993 não é taxativo, as hipóteses do art. 52¹¹ da Lei 10.257/2001 não configuram gênero específico de improbidade, de modo que, ao fim e ao cabo, inserem-se em alguma das categorias de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação de princípios da administração pública já previstas na lei.

Após proceder a subsunção dos fatos à norma, é necessário que o órgão julgador individualize a conduta do agente para aplicar a sanção pelos atos cometidos, levando “em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”, segundo o que preceitua o art. 12.¹²

Cuidando das penalidades, o art. 12 vem instituir as sanções aplicadas aos responsáveis pelo ato de improbidade administrativa – ressaltando, desde logo, que as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato – tratando de forma específica cada hipótese elencada na lei (arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92), graduando a sanção conforme a reprovabilidade do ato.

Para os casos que versam sobre enriquecimento ilícito (art. 9º), o art. 12, I, estabelece como sanção a perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a suspensão dos direitos políticos e dispõe sobre outras penalidades (da mesma forma o faz com as outras modalidades de improbidade).¹³

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

11 BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 11 junho 2001 e retificado em 17 julho 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 5 maio 2018. Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm. Acesso em 25.08.2019

12 Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...] Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. *passim*.

13 I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios,

Já para os atos que causem dano ao erário (art. 10), o inciso II do art. 12 sanciona com o ressarcimento integral do dano, perda de eventual bem ou valor acrescido de forma ilícita, caso tenha ocorrido; suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco a oito anos; multa civil de até duas vezes o valor do dano; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.¹⁴

O inciso III do art. 12 cuida, por sua vez, das hipóteses de violação aos princípios (art. 11), estabelecendo como sanção ressarcimento integral do dano, caso haja, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.¹⁵

1.2 OS DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos são tratados na Constituição Federal nos artigos 14 a 17 e representam “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”¹⁶, e segundo Teori Zavascki direitos políticos são compreendidos como, *in verbis*, o “[...] conjunto de direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, ter efetiva participação e influência nas atividades de governo”.¹⁷

Ao prever a suspensão e a perda dos direitos políticos no art. 15 da Carta da República, o constituinte originário estabeleceu no inciso V, que nos casos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), os direitos políticos seriam suspensos.

1.3 O DOLO E A CULPA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Somado à suspensão dos direitos políticos, o elemento volitivo do agente – dolo ou culpa – é outro ponto importante que necessita de análise, devido à sua caracterização impactar diretamente na inelegibilidade da alínea “L”.

A culpa é a inabilidade, a negligência ou a imperícia que o agente comete e, em consequência disso, pode causar prejuízo ao erário público. Como se vê, a vontade do agente aqui não é pincelada pela desonestidade ou má-fé, de modo a sujeitar alguém às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, conforme bem observado por Cristiano Lago, *in verbis*:

direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. *passim*.

14 II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. *passim*.

15 III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. *passim*.

16 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 4.

17 ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos Políticos – Perda, Suspensão e Controle Jurisdicional**. Revista Jurídica, n 201, p. 118.

A despeito de prever o dispositivo (art. 10) a modalidade culposa para o ilícito da improbidade que importe em lesão aos cofres públicos, sem dolo ou voluntariedade, possa comporta-se de modo desonroso, ímprobo ou desonesto, a ponto de produzir dano ao erário público. O elemento subjetivo da culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia) não se coaduna com o *corpus delicti* da infração disciplinar em apreço. Por culpa (em sentido estrito), a ação do servidor, ou do agente político, que cause prejuízo ao erário, poderá, quando muito, ensejar a sua responsabilidade civil, nos termos do art. 159 do CC e do art. 5º da Lei 8.429/1992.¹⁸

Diante das críticas acerca do elemento culpa, passou-se a falar em “culpa grave” para que pudesse ocorrer condenação por improbidade. Tal modalidade é uma gradação da culpa que, inclusive sofre grande crítica pela doutrina por ser equiparada ao dolo¹⁹, mas que o Superior Tribunal de Justiça tem aplicado²⁰.

Já o dolo diferencia-se da culpa pelo estado de previsão: “[...] se o sujeito prevê quando da prática do ato o seu resultado, e mesmo assim opta por consumá-lo, age com dolo”²¹. O dolo configura-se pela vontade do agente em querer praticar, correspondendo perfeitamente à noção de improbidade, pois aquele que age com má-fé, no intuito de transgredir a norma, necessariamente age com dolo:

As condutas ímprobas são aquelas permeadas de má-fé (do latim *malefatius*). Má-fé, na terminologia jurídica, designa o fato jurídico desencadeado pela maldade, em oposição à boa-fé. Representa a fraude, a corrupção e o dolo, por exemplo. Nesse sentido, quando descrevemos juridicamente que uma pessoa agiu de má-fé, estamos dizendo que ela agiu com fraude ou dolo.²²

O “dolo específico” e o “dolo genérico”, por seu turno, são espécies de dolo. A aferição da conduta representada pelo dolo específico é caracterizada pela intenção especial do agente, ou seja, deve ser comprovada a má-fé do agente em violar o bem jurídico protegido. Diversamente é a figura do “dolo genérico”, que basta a mera vontade de praticar o ato descrito na norma (não necessitando perquirir se a conduta do agente fora desonesta) para que seja configurado o elemento volitivo a ensejar a condenação por improbidade administrativa.

Essa forma de dolo (genérico) que vem sendo praticada nos tribunais²³, não só viola o dever de motivação da decisão judicial, dado que “[...] blindaria o julgador do

18 LAGO, Cristiano Álvares Valladares. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais. RT 786/791. abr./2001.

19 SIMÃO, Neto Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática** / Calil Simão Neto. Leme: J. H. Mizuno, 2011. p. 82: “[...] podemos dizer que a doutrina administrativista procurou utilizar o termo culpa grave como sinônimo de tipo culposo, para a partir daí admitir a sua aplicação à infração ímproba. Na verdade, a culpabilidade do agente, quando grave, importa em um tipo doloso, e não em tipo culposo.”

20 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011: “Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=aia+30&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 25.5.2018.

21 SIMÃO, Neto Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática** / Calil Simão Neto. Leme: J. H. Mizuno, 2011. p. 84.

22 Idem. p. 83.

23 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. REsp 765.212/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, DJe

dever de motivar sua decisão a partir do contexto fático. Isto é, no *terreno pragmático*, significaria suficiente o descumprimento patente da lei para constatar a improbidade.”²⁴, como, também, cria uma responsabilidade objetiva em matéria de improbidade administrativa na medida em que retira do órgão julgador o ônus de comprovar a intenção do agente, conforme se observa das lições de Márcio Cammarosano e Flávio Pereira:

Inferir ofensa dolosa à ordem jurídica da simples voluntariedade do comportamento objetivamente inválido do agente, mais do que presumir o que não pode ser presumido – o dolo – é ignorar a noção jurídica mesma de culpabilidade, indissociável do elemento subjetivo. Implica, em rigor, e de forma não declarada, propugnar pela responsabilidade objetiva em matéria de improbidade, primitivismo doutrinário inadmissível em matéria sancionadora tanto penal quando a título de improbidade administrativa, e como se a tanto se pudesse chegar deturpando a própria noção de dolo genérico que, antes de tudo, é dolo. E dolo só há diante de prova, ainda que difícil em muitos casos, de deliberada, intencional violação da ordem jurídica – o que pressupõe consciência da antijuridicidade –, e não da mera constatação da voluntariedade ou não deste ou daquele comportamento.²⁵

Não obstante essas considerações, a conduta dolosa é a característica que o ato dever ter para ser capaz de configurar a inelegibilidade da alínea “L”.

1.4 O DANO AO ERÁRIO E O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Os atos de improbidade administrativa para configurarem a inelegibilidade da alínea “L” devem resultar em dano ao erário (art. 10) e enriquecimento ilícito (art. 9º), de forma cumulativa. O mesmo se dará caso ambos os requisitos, cumulativamente, estejam presentes nas hipóteses do art. 10-A da Lei 8.429/93 e no art. 52 da Lei 10.257/2001.

O dano ao erário na improbidade administrativa é a lesão ao patrimônio material do Estado somado com a lesão à probidade administrativa, isso porque não é qualquer lesão que sofra o Estado por ato de agente público que pode ser qualificado como ímprobo, mas o dano deve estar atrelado à conduta ímproba, entendida como a desonestia, como demonstra Calil Simão.²⁶

Já o enriquecimento ilícito é a obtenção de vantagem ilegal em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades dispostas no art. 1º da Lei

23/06/2010: “Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: “vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora”. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.”. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=765212&&b=ACOR&thesaurus=JURIDI&CO&p=true>>. Acesso em 25.05.2018.

24 CAMMAROSANO, Márcio e PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **O elemento subjetivo na improbidade administrativa: por uma responsável motivação das decisões judiciais**. Revista do Superior Tribunal de Justiça – Improbidade Administrativa. a. 28, vol 241, jan/fev/mar 2016, p. 86.

25 Idem.

26 SIMÃO, Neto Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática** / Calil Simão Neto. Leme: J. H. Mizuno, 2011. p. 249.

8.429/1992, resultando em violação à Constituição ou à lei. O agente por meio da conduta ilícita aumenta seu patrimônio.

1.5 O JULGAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao ser proposta uma ação de Improbidade Administrativa, o requerido será notificado para apresentar manifestação por escrito (art. 17, § 7º, da LIA), a qual será apreciada pelo juízo, que concluirá, no prazo de trinta dias, pela inexistência do ato de improbidade; improcedência da ação por inadequação da via eleita; ou pelo recebimento da petição inicial.

Recebida a petição inicial, o réu é citado para apresentar contestação (art. 17, § 9º, da LIA) e produzir provas, exercendo seu direito à ampla defesa e ao contraditório, por meio do devido processo legal.

Formada a convicção do juízo, será proferida sentença, que deverá ser devidamente fundamentada com base no arcabouço probatório produzido, na qual conterá relatório, fundamentos e dispositivo²⁷. Esta terceira parte da sentença ou acórdão (dispositivo) é a conclusão do raciocínio desenvolvido pelo órgão julgador, razão pela qual se torna imutável por força da coisa julgada material [art. 504 do CPC].

Tendo sido procedente a sentença da ação de Improbidade Administrativa, ao réu é facultado interpor recurso, podendo exercer seu direito de defesa em mais uma oportunidade.

Tais considerações apresentadas, ainda que de forma simples, foram necessárias para demonstrar que no âmbito da Justiça Comum as provas são produzidas e sobre elas o juízo, de forma fundamentada, profere uma decisão. Perceba que aqui o órgão julgador está mais próximo dos elementos fáticos e das provas, fatores que possibilitam a construção do raciocínio para concluir quais as sanções do art. 12 da LIA devem ser aplicadas, de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato.

É da competência da Justiça Comum, portanto, julgar a ação de Improbidade, estabelecendo se houve enriquecimento ilícito, dano ao erário, cometidos de forma dolosa. A partir dos fatos é que o juiz irá decidir se condena à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, que importe em lesão ao erário e enriquecimento ilícito.

2 COMPETÊNCIA PARA JULGAR REGISTRO DE CANDIDATURA

A previsão constitucional da Justiça Eleitoral, especializada em razão da matéria, constou dos arts. 92, 118 e 121 da Constituição Federal de 1988, limitando-se esse último dispositivo constitucional somente a afirmar que a lei complementar disporia a respeito. Em razão disso, a Lei 4.737 de 1965 (recepcionada como lei complementar) e a Lei Complementar 64 de 1990 estabeleceram regras de competência para os órgãos da Justiça Eleitoral.

Regulando a matéria atinente à competência dos órgãos da Justiça Eleitoral para julgar o registro de candidatura dos candidatos, a Lei 4.737/1965²⁸ – Código Eleitoral –,

27 BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União de 17.3.2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 06.6.2018. Art. 489. São elementos essenciais da sentença: I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

28 BRASIL. **Lei n 4.737 de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Publicada no *Diário Oficial da União* de 19.7.1965; retificada no *Diário Oficial da União* de 30.7.1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 5 maio 2018.

fixou a competência do Tribunal Superior Eleitoral no art. 22, I, “a”; a do Tribunal Regional Eleitoral no art. 29, I, “a” e, por fim; a competência dos Juízes Eleitorais no art. 35, XII.

No art. 22, I, “a” ficou assentada a competência do Tribunal Superior Eleitoral para processar e julgar originariamente o registro de candidatura dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República. O art. 29, I, “a”, por sua vez, definiu que o Tribunal Regional Federal é competente para processar e julgar originariamente o registro de candidatura dos candidatos a “governador, vice-governadores, e membro do Congresso Nacional e das assembleias legislativas”. Por fim, os Juízes Eleitorais ficaram responsáveis por julgar o registro de candidatura dos candidatos aos cargos eletivos municipais (art. 35, XII).

Como visto, a competência da Justiça Eleitoral é definida em razão da matéria, assim tudo que versar sobre eleição será de competência do juiz eleitoral. E neste ponto, destaca-se que a Justiça Eleitoral é composta por quatro funções: administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva. A função administrativa está atrelada à organização do processo eleitoral; a jurisdicional à resolução dos conflitos relacionados às eleições; a normativa à possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral regular, com força de lei, matéria de sua competência; por fim, a consultiva é a possibilidade tanto dos Tribunais Regionais Eleitorais, como do Tribunal Superior Eleitoral responder a consultas realizadas sobre as eleições (art. 23 e 30 do Código Eleitoral).²⁹

O registro de candidatura previsto nos arts. 87 a 102 da Lei 4.737/1965, de igual modo, está inserido na competência da Justiça Eleitoral, sendo o procedimento pelo qual o pré-candidato escolhido em convenção partidária se submete à análise da Justiça Eleitoral para demonstrar que preenche todos os requisitos de elegibilidade do art. 14, § 3º, da Constituição Federal e não incide em nenhuma causa de inelegibilidade, tanto constitucional (art. 14, § 4º e 7º, da Constituição Federal), como infraconstitucional (Lei nº 64/1990), conforme registrado por Miguel Neto e Bárbara Lôbo:

[...] o pedido de registro de candidato visa, em última análise, à declaração pela Justiça Eleitoral de que aquele cidadão preenche os requisitos de elegibilidade previstos na Constituição Federal e bem assim que contra si não recaem quaisquer das causas de inelegibilidade previstas na Constituição Federal ou na lei complementar respectiva, que encontra amparo no próprio texto constitucional.³⁰

O registro de candidatura é condição para que determinado cidadão possa exercer sua capacidade eleitoral passiva e, nesse aspecto, o art. 11 da Lei 9.504/1997, que regula as Eleições, determina que os partidos e as coligações solicitem o registro dos seus candidatos à Justiça Eleitoral. Uma vez deferido o pedido de registro, o que era pré-candidato torna-se candidato.

Solicitado o pedido de registro de candidatura, o Presidente do Tribunal ou o juiz eleitoral, no caso de eleição municipal ou distrital, fará publicar edital para que os interessados tomem ciência (art. 97 da Lei 4.737/1965) e, no prazo de 5 (cinco) dias, possam impugná-lo em petição fundamentada [art. 3º da Lei 64/1990].

29 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** – 12. ed. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 80/83.

30 PEREIRA, Miguel e LÔBO, Bárbara Mendes. **A natureza jurídica do pedido de registro de candidatura e os estritamente objetivos limites da lide**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. v. 32/2013, p. 297.

Nesse aspecto, o TSE tem facultado ao cidadão apresentar notícia alegando, de forma fundamentada, a presença de inelegibilidade no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro³¹.

Não obstante essa faculdade de apresentar notícia, há ação própria intitulada de “Ação de Impugnação de Registro de Candidatura” – AIRC, prevista no art. 3º, *caput*, da Lei nº 64/1990 que, de forma diversa, é um procedimento contencioso, e sua finalidade é impugnar o registro de candidatura. A AIRC, segundo observa José Jairo, constitui um incidente no processo de registro de candidato, que é principal em relação a ela³².

Mas, nesse particular, importa saber qual é o limite da cognição judicial na apreciação dos registros? Estaria a Justiça Eleitoral autorizada somente a conferir a partir da parte dispositiva a presença das condições de elegibilidade e a ausência das condições de inelegibilidade, ou poderia ir além disso, extrair da decisão judicial que condenou por improbidade administrativa elemento que não constou na parte dispositiva ou, até mesmo, não constou da fundamentação.

Fixadas as premissas necessárias para o entendimento da relação entre improbidade administrativa e a inelegibilidade da alínea “L”, cabe agora examinar o julgado do Tribunal Superior Eleitoral que mudou a jurisprudência da Corte, que já havia sido fixada nas eleições do ano de 2016.

3 ESTUDO DE CASO

O caso trata do Recurso Especial Eleitoral – REspE – nº 204-91, proveniente do Município de Foz do Iguaçu/Paraná e na oportunidade discutia-se a incidência da inelegibilidade da alínea “I” no registro de candidatura de um dos candidatos a prefeito.³³

No juízo de primeiro grau, o registro de candidato foi indeferido em decorrência de condenações judiciais provenientes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por atos dolosos de improbidade administrativa. Contra o acórdão regional foi interposto o recurso especial eleitoral.

A primeira condenação ocorreu por irregularidades constatadas no 3º Festival Internacional de Humor Gráfico das Cataratas do Iguaçu, alegando-se, em decorrência disso:

Eis a síntese do que alegado: “(i) contratação, execução e pagamento de serviços sem formalização de contrato entre as partes e (ii) ausência de justificativa para majoração do valor contratado” (fl. 828). Segundo consta do acórdão do TRE, em remissão ao decisum proferido pela Justiça Federal, teria “havido majoração, sem qualquer

31 BRASIL. **Resolução-TSE nº 23.548/2017**. Publicado no DJe-TSE nº 25, de 2.2.2018, p. 292-305. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>>. Acesso em 29 maio 2018. Art. 42. Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos pode, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao tribunal eleitoral competente, mediante petição fundamentada.

32 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed, São Paulo: Atlas, 2016.

33 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 05 maio 2018. Segundo consta do acórdão, o registro de candidatura foi impugnado ao fundamento de que incidia sob o requerente do registro causas de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g” e “L”, da LC 64/90, eis que no tocante a a) alínea “g” teria havido julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná das contas de convênio do candidato, considerando-as irregulares por falhas insanáveis que configuraria ato doloso de improbidade administrativa; b) com relação à alínea “L”, teria havido três condenações efetivadas pela Justiça Comum, em desfavor de CANDIDATO, no qual teria sido sancionado à suspensão dos direitos políticos, por ato doloso de improbidade administrativa que importou em dano ao erário

justificativa, de valores correspondentes às metas do Plano de Trabalho em relação aos estimados no projeto inicial para as atividades a serem desenvolvidas por Ziraldo Alves Pinto, de R\$ 135.000,00 para R\$ 200.000,00” (fl. 828).³⁴

Ao condenar o recorrente na ação de Improbidade Administrativa pela majoração de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil) no valor do contrato, o Tribunal de Justiça do Paraná determinou o ressarcimento do prejuízo e condenou o candidato por improbidade por dano ao erário.

Diante disso, no TSE, o voto do relator, ao seguir os fundamentos do acórdão do TRE, entendeu que, não obstante não tenha havido condenação por enriquecimento ilícito pela Justiça Comum, seria possível extrair dos fundamentos do acórdão da improbidade o enriquecimento ilícito de terceiro [a empresa contratada], razão pela qual concluiu haver suspensão dos direitos políticos, dano ao erário e enriquecimento ilícito, atraindo, portanto, a inelegibilidade da alínea “L”.

A segunda condenação ocorreu por haver direcionamento no “processo licitatório a fim de favorecer a empresa RXC Consultoria e Projetos, visto que, ao se proceder à abertura de certame, na modalidade convite, apenas referida pessoa jurídica exercia atividade pertinente no ramo licitatório”³⁵ e sucessivas prorrogações contratuais.

No caso, a empresa pertencia à servidora que desempenhava o cargo de consultora de projeto no Município e os serviços contratados com a empresa foram de consultoria de projetos de captação de recursos, os quais somente seriam exercidos pela servidora na região.

Com base nesse fato, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná condenou o recorrente à suspensão de direitos políticos, ressarcimento integral do dano e multa, por entender que a conduta teria resultado prejuízo à Administração, alinhado com o art. 10, VIII, da Lei 8.429/92.

Diante disso, o acórdão do TSE, reproduzindo a justificativa do Tribunal regional, deduziu que, também quanto a esses fatos, poderia se retirar da fundamentação do acórdão da improbidade o enriquecimento ilícito de terceiros, apesar de não constar na parte dispositiva, *in verbis*:

O enriquecimento ilícito, por sua vez, também está estampado na fundamentação do acórdão de fls. 534/553, no qual restou expressamente consignado que “houve direcionamento do convite com desiderato de favorecer empresa RXC Consultoria Projetos” (fl. 546, destacou-se) que “se trâmite licitatório regular tivesse sido observado, Município de Foz do Iguaçu poderia ter obtido possível proposta mais vantajosa menos dispêndio de verba pública” (fl. 549, destacou-se).

Nessa linha, os Tribunais Regionais Eleitorais vêm reconhecendo que fraude, direcionamento e o favorecimento de procedimento licitatório implicam reconhecimento da existência de enriquecimento ilícito dos beneficiados, pois retira da Administração possibilidade de angariar proposta mais vantajosa [...].³⁶

Para concluir pelo indeferimento do registro, o voto condutor do relator partiu do pressuposto de que “[...] a Justiça Eleitoral pode extrair, dos fundamentos do decreto condenatório, os requisitos para incidência da inelegibilidade ainda que não constem de

³⁴ Ibid.

³⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 05 maio 2018.

³⁶ Ibid.

forma expressa da parte dispositiva [...]”. E nesse aspecto, citou posteriormente o Recurso Ordinário 380-23 do Mato Grosso [conhecido como caso Riva], *in verbis*:

Citando de modo específico o RO 380-23/MT, tem-se que ‘não se trata de presumir indevidamente nem de usurpar a competência da Justiça Comum para enquadrar o ato de improbidade, mas sim de extrair as conclusões da Justiça Comum a respeito da classificação do ato de improbidade, ainda que elas não constem textualmente no dispositivo do acórdão.’³⁷

Essa tese foi inaugurada no caso que vem sendo intitulado como *Caso Riva* no qual, do mesmo modo, o elemento “enriquecimento ilícito” foi deduzido dos fundamentos da ação de Improbidade. No precedente, descreve-se que a condenação por enriquecimento ilícito não constou da parte dispositiva do julgado e não foi imputada pelo Ministério Público que, também, não recorreu da decisão – na Justiça Comum – para ver reconhecido o enriquecimento ilícito.

Nota-se que o julgado partiu do pressuposto de que por ter havido dispensa de licitação, haveria enriquecimento ilícito de quem foi beneficiado, em razão de que a Administração não teria angariado a proposta mais vantajosa.

O Ministro Luiz Fux começa seu voto afirmando que seria uma diminuição da capacidade do órgão judicial não poder inferir a configuração jurídica a partir do fato descrito na decisão judicial, *in verbis*:

[...] há um aspecto processual, que considero muito importante, no sentido de que seria uma *capitis diminutio* de qualquer órgão julgador, à luz do princípio da unidade de jurisdição, que não pudéssemos, **à luz de um fato descrito na decisão judicial, inferir a configuração jurídica que se deva dar àquele fato.**

Já é tradicional na doutrina que a qualificação jurídica do fato não integra a *causa petendi* e, *a fortiori*, se o juiz dá nova configuração jurídica ao fato, ele não estará julgando nem *ultra* nem *extra petita*.³⁸ (grifamos)

Asseverou, ainda, que pode sim o Tribunal Eleitoral reenquadrar os fatos que haviam sido analisados somente sob a perspectiva do dano ao erário pela Justiça Comum, para que se possa extrair o enriquecimento ilícito da nova leitura dos fatos no âmbito eleitoral, de modo a aferir a elegibilidade, *in verbis*:

De sorte que não vejo como não possa o Tribunal, para seus fins específicos de aferir a elegibilidade, verificar se, no bojo da decisão, na sua motivação, nos seus fundamentos, digamos assim, há fatos que conduzem à verificação de que, mercê de ter-se referido a dano ao erário, há manifesto enriquecimento ilícito da parte ou de terceiros, porque a nossa jurisprudência não só se refere ao enriquecimento ilícito do candidato, mas também ao enriquecimento ilícito de terceiro.

O Ministro Henrique Neves, seguindo na esteira que já vinha sendo adotada, fez uma digressão ao trecho do voto que proferiu no Recurso Ordinário nº 1809-08 julgado em 2014, no qual apontou que não seria necessária a condenação cumulativa nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/1992 por ato doloso de improbidade administrativa, mas teria que ser demonstrada a existência, concomitante, do dano ao erário e do enriquecimento ilícito. Isso porque, segundo o Ministro, o enriquecimento ilícito e o dano ao erário

37 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoas/jurisprudencia>. Acesso em 05 maio 2018.

38 Ibid.

podem ser extraídos tanto do inciso I, como o inciso II do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

Pelo exame desses precedentes, fica evidente que este Tribunal, nos feitos relativos às Eleições de 2014, não tem considerado necessário que a condenação por ato doloso de improbidade tenha sido imposta concomitantemente com base nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, como foi amplamente discutido no julgamento do AgR-REspe nº 71-30, relativo às Eleições de 2012, relatado pelo eminente Ministro Dias Toffoli, no qual, apesar da votação unânime, houve divergência de fundamentação.

Entretanto, a possibilidade de o acórdão condenatório ser fundamentado no art. 9º ou 10 da Lei de Improbidade Administrativa não exclui a necessidade de ser demonstrada a existência concomitante do dano ao patrimônio público e do enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiro, uma vez que ambas as figuras podem estar presentes em qualquer dos dois artigos.³⁹

A Ministra Rosa Weber limitou-se apenas a acompanhar o relator.

Pugnando pelo provimento do recurso especial eleitoral para deferir o registro de candidatura, seguiram a Ministra Luciana Lóssio abrindo a divergência, sendo acompanhada pelo Ministro Napoleão Nunes e pelo Ministro Gilmar Mendes.

A Ministra Luciana Lóssio, logo de início, reconheceu que a jurisprudência do TSE tinha entendimento de que seria possível extrair da fundamentação a existência simultânea do dano ao erário e do enriquecimento ilícito. Entretanto, ponderou que, ainda que houvesse essa possibilidade, não seria permitido à Justiça Eleitoral realizar um novo julgamento da ação de Improbidade, *in verbis*:

Todavia, não pode a Justiça Eleitoral reexaminar os fatos que levaram à condenação por improbidade administrativa e conceder-lhes uma nova capitulação legal. Afinal, não há espaço para presunção, ilação, dedução ou inferência acerca da presença do enriquecimento ilícito ou do dano ao Erário, isto é, ou eles estão presentes ou não estão... ou a Justiça Comum condenou o gestor por dano ao erário e enriquecimento ilícito, ou não condenou.⁴⁰

Em sequência, ao tratar dos tipos presentes na Lei de Improbidade [9º, 10 e 11], expõe que o dano aos cofres públicos não é elemento essencial das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992, citando para reforçar a tese julgado do Ministro Teori Zavascki quando compunha o Superior Tribunal de Justiça, afirmando que o princípio da legalidade determina que a sanção por ato de improbidade esteja associada ao princípio da tipicidade, razão pela qual a Lei 8.429/1992 ao descrever os atos de improbidade administrativa indicava as penas atribuídas a cada um.

A partir disso, a Ministra analisa o caso e chega à conclusão de que o TRE/PR presumiu o enriquecimento ilícito, tendo em vista que a Justiça Comum não teria tratado em momento algum sob a perspectiva do enriquecimento ilícito, somente como

39 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, p. 91/92. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso 5 maio 2018.

40 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, p. 67. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso 29 maio 2018.

dano ao erário, o que viola a Súmula nº 41/TSE⁴¹ pelo TRE/PR. E lembrou a jurisprudência do TSE, no sentido de que as normas que dizem respeito à inelegibilidade não admitem interpretação extensiva *in malam partem*.

Somado a isso, alega que pelo fato do enriquecimento ilícito não ter constado também da petição inicial, reforça o argumento de que a Justiça Comum não teria pretendido tal condenação, *in verbis*:

Nem poderia ser diferente! Afinal, se o jurisdicionado não teve que contrapor a tese de enriquecimento ilícito nos autos da ação civil pública, na qual é acusada de improbidade administrativa, sede adequada para o exercício do **contraditório e da ampla defesa, dentro do devido processo legal**, não será no bojo do pedido de registro de candidatura, perante a Justiça Eleitoral, que o fará. Nesse ponto, entendimento adotado no acórdão regional implica violação aos postulados do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da CF/1988, porquanto o processo de registro não permite ao candidato produzir alegações e provas específicas que afastem o reconhecimento do art. 9º da Lei nº 8.429/9229.⁴² (grifo da Ministra)

O Ministro Napoleão, por seu turno, é breve e destaca que lhe chamou atenção o fato de que na inicial da ação de Improbidade não foi imputado ao recorrente o enriquecimento ilícito, de modo que não houve defesa quanto a esse ponto.

E que concordava com o Ministro Luiz Fux “[...] de que a tipificação não integra a causa petendi, mas era preciso que a alusão a esse elemento constasse da inicial e, como não estava, deveria o órgão de acusação ter pedido pronunciamento explícito do TRF4 [...]”⁴³.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes afirma ter a “[...] impressão de que não cabe a este Tribunal, à Justiça Eleitoral, perscrutar fundamentos que não constam do acórdão original, o que é da Justiça Ordinária ela é que deve encaminhar.”⁴⁴

O desprovimento do REspE nº 204-91 modificou a jurisprudência do TSE, que já havia sido firmada para as eleições de 2016, quando do julgamento do REspE nº 49-32, de Quatá/SP. Naquela oportunidade, a Corte Eleitoral entendeu que impediria a incidência da inelegibilidade da alínea “L” o fato de não conter elementos no dispositivo e nem na fundamentação da decisão que permitissem aferir o enriquecimento ilícito.⁴⁵

41 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n. 41. Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>. Acesso 5 maio 2018.

42 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, p. 78. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso 5 maio 2018.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 49-32, Município de Quatá/SP, Rel. Ministra Luciana Lóssio. Publicado em Sessão, Data 18.10.2016: “(...) 3. A elegibilidade é direito fundamental de natureza política, por isso somente poderá sofrer limitação por determinação constitucional ou por lei complementar. Na linha da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, sendo vedada a interpretação extensiva *in malam partem*. 4. Na espécie, o Tribunal de Justiça afastou expressamente o locupletamento pessoal e reconheceu tão somente a existência de lesão ao erário, não havendo, portanto, elementos no dispositivo ou na fundamentação do decisorio que permitam aferir a ocorrência de enriquecimento ilícito, o que impede, na linha da jurisprudência, a incidência da referida inelegibilidade”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso 5 maio 2018.

Conforme se verifica, duas correntes antagônicas foram firmadas nesse julgado: de um lado, defendeu-se que poderia sim a Justiça Eleitoral extrair elemento que não constou da parte dispositiva ou dos fundamentos da decisão da Justiça Comum (nova interpretação da jurisprudência); do outro, tal entendimento foi repudiado, pois estaria rejugando a ação de Improbidade, violando garantias fundamentais.

3.1 ANÁLISE DO JULGADO

O exame que se faz do julgado, alinhado com as premissas estabelecidas, é que, ao contrário do que mencionado pelo Ministro Luiz Fux, ao expor que “[...] seria uma *capitis diminutio* de qualquer órgão julgador, à luz do princípio da unidade de jurisdição, que não pudéssemos, à luz de um fato descrito na decisão judicial, inferir a configuração jurídica que se deva dar àquele fato [...]”, a jurisdição do órgão julgador está limitada pela competência definida na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, segundo observa Araken de Assis:

[...] O poder investido em cada órgão timbra pela mesma qualidade e quantidade, ou seja, não se distingue nas “medidas”, embora as regras sobre competência distribuam lides diferentes por vários órgãos. Na realidade, “a competência impõe limites ao juiz, para que ele possa legitimamente exercer seu poder jurisdicional” [...]⁴⁶

O julgamento da ação de Improbidade Administrativa fica a cargo da Justiça Estadual, por disposição do art. 125 da Carta da República. Observa-se, com isso, que cabe à Justiça Eleitoral somente verificar, de forma objetiva, se estariam presentes os requisitos da alínea “L”, diante de uma condenação efetivada no âmbito da ação de Improbidade Administrativa. Mas como se pode constatar, a situação vivenciada pelos jurisdicionados não parece ser tão simples, sobretudo pelo TSE entender que pode fazer nova leitura dos fatos presentes no acórdão para chegar a conclusão diversa do juízo competente para apreciar tal fato, sob o argumento de que estaria dando nova configuração jurídica para os fatos.

Muito embora haja a possibilidade de o órgão julgador dar novo enquadramento jurídico aos fatos, essa possibilidade não permite ao juiz eleitoral violar, por via transversa, a competência da Justiça Comum. Entretanto, essa violação na seara eleitoral fica evidente porque a nova configuração jurídica dada ao fato constante no acórdão traz consequências jurídicas diversas das que já haviam sido previstas quando da condenação por Improbidade Administrativa e inova *in malam partem*, na medida em que o elemento surgido a partir da releitura dos fatos passa a atrair para a esfera jurídica do jurisdicionado inelegibilidade que antes não estava configurada.

Dois pressupostos devem ser explorados acerca da matéria: a) quem é competente para julgar o fato da improbidade que gera inelegibilidade; e b) tem a Justiça Eleitoral condição de concluir que houve enriquecimento ilícito, dano ao erário ou até mesmo dolo, ao passo que quem acompanhou a prova foi o juiz da Justiça Comum.

O primeiro quesito é respondido logo no capítulo 1, onde é demonstrada a competência da Justiça Comum para julgar a ação de Improbidade Administrativa e, com isso, delimitar as sanções com base nos fatos ocorridos.

Para a segunda indagação, a resposta é negativa por dois motivos: 1) porque não faz parte da competência atribuída à Justiça Eleitoral; conseqüentemente 2) o âmbito de análise do processo de registro de candidatura é limitado e não permite a análise das

46 ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**, vol. 1 [livro eletrônico]: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos / Araken de Assis. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

provas produzidas na ação de Improbidade, cingindo apenas à parte dispositiva do acórdão condenatório.

A parte dispositiva da decisão deve vincular a Justiça Eleitoral na análise da inelegibilidade, não se permitindo que se possa extrair a partir da fundamentação a inelegibilidade, o que seria um rejugamento da causa.

Assim, concluir de modo contrário ao que decidido na Justiça Comum, a partir da reavaliação dos fundamentos e, por conseguinte, do reenquadramento jurídico dos fatos, criaria insegurança jurídica, dado que, para tentar comprovar os requisitos da alínea “L”, poderia ser atribuído ao requerente do registro elemento que não constou do acórdão da improbidade, sob o qual não teve oportunidade de se defender naquela esfera e que também não poderá no âmbito eleitoral, devido à ausência de instrução probatória e, mais que isso, meio adequado para afastar tal imputação.

A Ministra Luciana Lóssio, em voto proferido no Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, expôs que a Justiça Eleitoral deve somente fazer a adequação da condenação por improbidade aos requisitos da alínea “L”, *in verbis*:

Isto é, o papel da Justiça Eleitoral, na análise dos registros de candidatura, é, apenas e tão somente, fazer a perfeita adequação da condenação por ato de improbidade administrativa, advinda da Justiça Comum, aos requisitos previstos na alínea I do inciso I do art. 1º da LC 64/90, que são: i) condenação à suspensão dos direitos políticos; ii) por ato doloso de improbidade administrativa; iii) que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; iv) em decisão transitada em julgada ou proferida por órgão colegiado.⁴⁷

A Lei nº 64/1990, alterada pela Lei nº 135/2010, que acresceu hipóteses e prazos de inelegibilidade, dispõe sobre restrição do *ius honorum*, que é o direito fundamental de concorrer a cargos políticos, matéria sensível ao Estado Democrático de Direito. Diante da gravidade que representa, por se tratar de um direito político (art. 14 a 17 da Carta da República), os parâmetros a serem adotados quando do julgamento do registro de candidatura devem ser precisos, garantindo segurança ao pré-candidato.

A observância do âmbito de competência fixado na Constituição Federal garante, a um só tempo: a) o devido processo legal; c) a ampla defesa; e d) o contraditório efetivo.

Quando a Justiça Eleitoral extrai dos fatos presentes no acórdão da improbidade elemento para atrair a inelegibilidade da alínea “L”, sem que tenha havido imputação na inicial ou, ainda, análise pelo juízo competente acerca desse elemento, cerceia o direito ao contraditório de quem está requerendo o registro de candidatura. Isso porque a Justiça Eleitoral não detém meios próprios para que a parte se defenda da imputação que está lhe sendo feita pela primeira vez “porquanto o processo de registro não permite ao candidato produzir alegações e provas específicas que afastem o reconhecimento do art. 9º da Lei nº 8.429/1992”, como mencionado pela Ministra Luciana Lóssio em seu voto.

Nessas hipóteses não há como atribuir na seara eleitoral elemento estranho que não constou do julgamento da improbidade, por afronta a uma série de direitos fundamentais, quais sejam artigos 5º, XXXIV, “a”, LIII, LIV, LV da Constituição Federal.⁴⁸

47 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Município de Foz do Iguaçu/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>.

48 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Publicada no *Diário Oficial da União* de 5.10.1988: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de

Nesse caso examinado, verifica-se que o TSE extrapolou sua competência para julgar o registro de candidatura, tendo em vista que esse procedimento é limitado às aferições da presença das causas de elegibilidade e da ausência das causas de inelegibilidade, que no caso, os atos de improbidade administrativa julgados pela Justiça Comum.

Essa tese é corroborada pelo fato de a inelegibilidade ser consequência da condenação à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, que importe em lesão ao erário e enriquecimento ilícito, ou seja, é secundária à condenação de Improbidade.

Diante disso, por ser decorrência da condenação por improbidade, não cabe à Justiça Eleitoral, que atua somente a partir do que já foi decidido pela Justiça Comum, reexaminar os fatos, a partir da fundamentação lançada pelo juízo competente, para extrair elemento que não foi tratado e, conseqüentemente, não foi oportunizado o direito de defesa.

Para adotar o entendimento de que seria possível o TSE extrair da fundamentação elemento que não foi analisado pela Justiça Comum, seria necessário responder ao seguinte questionamento apresentado por Marilda Silveira, *in verbis*:

[...] em que momento o cidadão teria a oportunidade de se defender da imputação de que teria praticado um ato de improbidade doloso ou, ainda, como ele poderia desconstruir a decisão que lhe atribuiria a inelegibilidade partindo de tais requisitos?⁴⁹

E a resposta é: em momento algum. O cidadão não tem a oportunidade de se defender da imputação de dolo decorrente do ato administrativo, pois a Justiça Eleitoral extrai as premissas fáticas fixadas pela Justiça Comum sem oportunizar o direito verticalizado de defesa, em virtude da impropriedade para se realizar nova instrução probatória nos processos de registro de candidatura na seara eleitoral.

De fato, até que um gestor público decida candidatar-se a um mandato eletivo ele tem contra si uma decisão de improbidade administrativa – a qual, não contém os elementos que atrai a inelegibilidade. Num cenário ideal (de quem não poderia alegar o desconhecimento do direito), ele até deveria ter ciência da potencial inelegibilidade que pudesse lhe alcançar, sendo certo, em todo o caso, que sobre ele também não penderia qualquer imputação de ato doloso (genérico ou específico) e/ou de enriquecimento ilícito. Sobre esse ponto, portanto, o agente não teria se defendido, tampouco teria havido a respectiva instrução probatória – na verdade, nada até então teria sido decidido a respeito.

Essa defesa, não obstante, também não é oportunizada ao agente na Justiça Comum porque essa análise não está em pauta. E o mesmo ainda se dá no âmbito dos registros de candidatura: seja porque não há instrução probatória sobre os fatos julgados na ação de improbidade administrativa; seja porque não compete à Justiça Eleitoral (que se limita à análise do texto da decisão) efetuar tal avaliação.

direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

49 JOTA. **STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade?**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-stf-decide-quem-julga-contas-mas-e-inelegibilidade-07082016>>. Acesso em 08 junho 2018.

Como resultado, o indivíduo a quem se imputa a prática de atos de improbidade dolosa nos autos do registro de candidatura é deixado sem caminhos para desconstruir a grave imputação no julgamento do registro de candidatura.

Não é demais lembrar que o respeito ao preceito constitucional [contraditório substancial] envolve muito mais que a garantia de que serão ouvidos e considerados os argumentos de todos os interessados. Ele exige, isso sim, que se assegure a ampla instrução probatória e a clareza quanto aos potenciais resultados do julgamento, para que os eventuais afetados não sejam surpreendidos com uma decisão unilateral e abrupta do Poder Público.

É inegável, por fim, que qualquer indivíduo chamado a um procedimento administrativo ou judicial que prenuncie a possibilidade de modificação de sua situação jurídica poderá sofrer alteração nas suas expectativas legítimas. Ainda assim, exigir do indivíduo que se prepare em todo e qualquer cenário para o pior – inelegibilidade –, não condiz com os fundamentos da segurança jurídica. Isso é tanto mais grave, a propósito, quando não é apresentada a defesa técnica sobre aquilo que, potencialmente, pudesse lhe vir, em tese, a ser imputado.

Diante disso, as premissas fixadas aqui levam a concluir que não cabe à Justiça Eleitoral analisar novamente os fatos descritos da decisão da Justiça Comum para extrair elemento que dela não constou, pois essa nova leitura feita pela Justiça Eleitoral representa um novo julgamento da Ação de Improbidade Administrativa, só que desta vez sem a análise do conjunto probatório, e cerceando o direito ao contraditório, haja vista a Justiça Eleitoral não dispor de meio adequado que garanta ao pré-candidato a reversão da decisão.

CONCLUSÃO

Os direitos políticos, como se pôde verificar, podem ser suspensos por decisão judicial que reconheça o cometimento de ato de improbidade administrativa. Consequência disso se observar no âmbito eleitoral, onde os efeitos da condenação realizada pela Justiça Comum irradiam para a seara eleitoral no procedimento de registro de candidatura.

Assim, a condenação à suspensão dos direitos políticos, por ato doloso de improbidade administrativa, que resulta em lesão ao erário e enriquecimento ilícito é a hipótese para configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, “L”, da LC nº 64/1990, sendo necessário que todos esses requisitos estejam presentes na decisão.

Essa matéria foi tema de grande debate no Tribunal Superior Eleitoral, resultando do julgamento do REspE nº 204-9, do Município de Foz do Iguaçu, o qual foi concluído com o indeferimento do registro de candidatura do recorrente, a partir da maioria de 4 a 3 firmada pelo voto do Ministro Relator Herman Benjamin.

O entendimento lá fixado alterou a jurisprudência do TSE, fixando a tese de que os elementos que configuram a inelegibilidade podem ser extraídos dos fatos tratados na fundamentação da decisão judicial [da base fática do acórdão], ainda que o Tribunal competente não tenha condenado o agente sob aquela perspectiva.

Conforme visto, a competência da Justiça Eleitoral está atrelada ao que diz respeito sobre eleições, sendo o registro de candidatura um procedimento por meio do qual se constata a presença dos requisitos de elegibilidade e a ausência de alguma circunstância que cause inelegibilidade. Por outro lado, a competência da Justiça Comum está disciplinada, principalmente, no art. 109 da Constituição Federal e na lei de organização judiciária de cada Estado, conforme estabelece o art. 125 da Constituição Federal, cabendo a ela o julgamento das ações de improbidade administrativa.

Diante disso, a análise feita pelo juiz eleitoral no registro de candidatura está condicionada ao que fixado pela Justiça Comum, isso porque o arranjo estabelecido para julgar ações de improbidade administrativa foi viabilizado para oportunizar o devido processo legal, mediante a produção de prova e, com isso, a realização do contraditório efetivo.

Do contrário, admitir a inauguração de ponto não trabalhado na seara própria representa flagrante afronta à competência da Justiça Comum, tendo em vista a ausência de meios adequados para se defender das novas imputações formuladas para atrair a inelegibilidade da alínea “L”.

Portanto, a competência exercida pela Justiça Eleitoral não autorizaria deduzir da fundamentação do acórdão da Justiça Comum elementos que não constaram da parte dispositiva, haja vista tal possibilidade empreender violação às garantias do devido processo legal e da necessidade de ser julgado por juiz competente.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro**, vol 1 [livro eletrônico]: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos / Araken de Assis. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Lei de Inelegibilidade**. Estabelece os casos de inelegibilidade. Publicada no *Diário Oficial da União* de 21.5.1990; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 5 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Publicada no *Diário Oficial da União* de 3.6.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm. Acesso em 5 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no *Diário Oficial da União* em 11 junho 2001 e retificado em 17 julho 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 5 mai 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AIA 30/AM. Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011. *Diário de Justiça Eletrônico* 28/09/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=aia+30&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 25 mai 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 765.212/AC. AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, *Diário de Justiça Eletrônico* 23/06/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=765212&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 25 mai 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. *Diário Oficial da União* de 17.3.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Lei n 4.737 de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Publicada no *Diário Oficial da União* de 19.7.1965; retificada no *Diário Oficial da União* de 30.7.1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 5 mai 2018.

BRASIL. **Resolução-TSE nº 23.548/2017**. Publicado no DJe-TSE nº 25, de 2.2.2018, p. 292-305. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>>. Acesso em 29 mai 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204-91, Rel. Ministro Herman Benjamin. Publicado em Sessão, Data 13/12/2016, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 29 mai 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n. 41. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 49-32. Rel. Ministra Luciana Lóssio. Publicado em Sessão, Data 18.10.2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>>. Acesso em 29 mai 2018.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **O elemento subjetivo na improbidade administrativa: por uma responsável motivação das decisões judiciais**. Revista do Superior Tribunal de Justiça – Improbidade Administrativa. a. 28, vol 241, jan/fev/mar 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

JOTA. **STF decide quem julga as contas, mas e a inelegibilidade?**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-stf-decide-quem-julga-contas-mas-e-inelegibilidade-07082016>>. Acesso em 08 jun. 2018.

LAGO, Cristiano Álvares Valladares. **Improbidade Administrativa**. Revista dos Tribunais. RT 786/791. abr./2001.

PEREIRA, Miguel; LÔBO, Barbara Mendes. **A natureza jurídica do pedido de registro de candidatura e os estritamente objetivos limites da lide**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. v. 32/2013.

SIMÃO, Neto Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática** / Calil Simão Neto. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento** – Rio de Janeiro: Forense, 2017, v. 1.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos Políticos – Perda, Suspensão e Controle Jurisdicional**. Revista Jurídica, n 201.