

A inelegibilidade por doações tidas por ilegais.

Henrique Neves da Silva

Advogado. Ex-ministro do TSE.

Fernando Neves da Silva

Advogado. Ex-ministro do TSE.

A imprensa brasileira tem dedicado razoável espaço para discutir a viabilidade jurídica de candidaturas que poderão (ou não) surgir nas eleições de 2018. Diversas análises são feitas em razão dos fatos que envolvem vários políticos que ocupam ou ocuparam importantes cargos. Entre tais matérias, há constante debate sobre a inelegibilidade decorrente de doações eleitorais em pleitos anteriores que tenham sido apontadas como ilegais pela Justiça Eleitoral.

Sem enfrentar caso específico, até porque a análise de cada situação depende de suas próprias circunstâncias, vale repisar algumas considerações sobre o tema, ainda que a matéria somente possa ser discutida judicialmente se e quando requerido o registro de candidatura de candidato apontado como inelegível.

As discussões anteriores ao registro de candidatura são meramente acadêmicas. Somente no momento do registro de candidatura é que cabe à Justiça Eleitoral examinar, inclusive de ofício, se o candidato preenche todas as condições de elegibilidade e não incide em nenhuma hipótese de inelegibilidade.

Como o próprio nome diz, as condições de elegibilidade são os requisitos gerais que todas as pessoas precisam preencher para se tornarem candidatos. Elas estão previstas no art. 14, § 3º, da Constituição Federal (CF) e são as seguintes: **I – a nacionalidade brasileira**, ou seja, somente os bra-

sileiros é que podem ser candidatos; **II – o pleno exercício dos direitos políticos** (somente quem pode exercer integralmente os direitos políticos é que pode ser candidato); **III – o alistamento eleitoral**, que significa que o candidato deve ser eleitor; **IV – domicílio eleitoral na circunscrição**, ou seja, quem quer ser candidato deve morar ou demonstrar algum tipo de vínculo com o local em que a eleição é disputada; **V – filiação partidária**, pois, para ser candidato, é preciso ser filiado a um partido político; e **VI – possuir a idade mínima** de 18 anos para ser vereador; 21 para deputado federal, estadual ou distrital; 30 anos para governador e vice-governador; e 35 anos para presidente da República, vice-presidente e senador.

Quando o pedido de candidatura é apresentado à Justiça Eleitoral, o juiz ou o tribunal examina se esses requisitos estão presentes. Para isso conferem os documentos que lhe são apresentados e consulta aqueles que já estão registrados nos seus arquivos. O exame deve ser objetivo. Verifica-se, por exemplo, a partir do título eleitoral, qual a idade da pessoa, se ela é brasileira e há quanto tempo vota no local em que a eleição será disputada. Da mesma forma, analisando os seus bancos de dados, a Justiça Eleitoral verifica se o eleitor está em dia com suas obrigações e se está filiado a um partido político pelo tempo mínimo necessário.

Nessa oportunidade, a Justiça Eleitoral confere se todos os requisitos estão presentes. Se não for demonstrado que todas as condições estão cumpridas, basta a ausência de uma delas para que a pessoa não possa ser candidata.

Em relação às inelegibilidades, a situação é inversa. Para que alguém não possa ser candidato, basta estar presente uma das hipóteses previstas na legislação para que a candidatura não seja admitida.

As inelegibilidades – ou seja, as situações que impedem que alguém concorra nas eleições – somente podem ser aferidas a partir da presença dos fatos certos e determinados previstos na legis-

lação. É pacífico o entendimento de que os impedimentos, como regras que restringem direitos (a capacidade eleitoral passiva), não comportam interpretação extensiva.

O impedimento de os inalistáveis e analfabetos disputarem as eleições, assim como os casos relacionados à reeleição, os que decorrem de parentesco e a situação dos militares estão previstos na Constituição da República (art. 14, §§ 4º ao 8º), na qual também se encontra expressa autorização para o legislador complementar estabelecer outras hipóteses de inelegibilidade e o prazo de sua duração, a fim de

“proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (CF, art. 14, § 9º).

É pacífico o entendimento de que os impedimentos não comportam interpretação extensiva.

Pelos termos acima transcritos, verifica-se que as hipóteses de inelegibilidade não podem ser traçadas de forma aleatória pelo Congresso Nacional. O desvalor a ser considerado para efeito de proibir uma candidatura deve necessariamente estar relacionado com os propósitos contemplados na Constituição da República. Em outras palavras, a atividade legislativa complementar somente pode ser exercida de forma vinculada aos princípios constitucionalmente delimitados.

Essa constatação e a necessidade de se dar interpretação objetiva e restrita às hipóteses de inelegibilidade demonstram que seria salutar que as inelegibilidades infraconstitucionais fossem editadas com a maior técnica e precisão possível, de

modo a evitar dúvidas nos aplicadores do direito. Não se pode, contudo, dizer que a Lei Complementar (LC) nº 64, de 1990, com a redação que lhe foi dada pela LC nº 135, de 2010, seja um exemplo de precisão e técnica legislativa.

Veja-se, a propósito, entre os casos de inelegibilidade decorrentes da iniciativa popular apelada como “ficha limpa”, a hipótese que consta da alínea *p* do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, com a redação dada pela LC nº 135/2010, nos seguintes termos:

“Art. 1º - São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: [...]

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

O texto se refere, de forma genérica e ampla, às doações tidas por ilegais. Porém, sem prejuízo do detalhamento que se fará mais à frente, desde logo é possível verificar que o dispositivo acima transcrito indica que a inelegibilidade só resta caracterizada quando presentes os seguintes requisitos:

a) a existência de doação eleitoral de responsabilidade de pessoas físicas ou jurídicas;

b) que a doação eleitoral tenha sido **tida por ilegal**;

c) a existência de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral;

d) tal decisão ter sido proferida em procedimento que tenha observado o rito contemplado no art. 22 da LC nº 64/1990.

O primeiro requisito, a existência de doações eleitorais, não está restrito à transferência patrimonial, tendo em vista que se admite a existência de doações estimáveis em dinheiro, ou seja, a doação realizada mediante a utilização ou cessão do uso de bens móveis e imóveis, além da prestação de serviços próprios.

O termo “doação eleitoral”, assim, pode ser compreendido como a transferência voluntária de bem ou serviços providos de conteúdo financeiro ou econômico em favor de candidato ou partido político com o propósito de patrocinar campanha eleitoral. As doações regidas pelo Código Civil, realizadas fora do período eleitoral, em princípio, não se enquadram como doações eleitorais, ainda que o seu produto, incorporado ao patrimônio do donatário, venha a ser utilizado futuramente. Não se examina aqui eventual fraude ou abuso de poder que venha a ser cometido em tais operações, os quais, se existentes, podem ser investigados pelas vias próprias e, se confirmados, podem ensejar a caracterização de outras hipóteses de inelegibilidade.

Em relação às doações eleitorais, é interessante notar que a Lei Complementar – ao contrário do decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 4.650, julgada em 2015 – contempla a possibilidade de doações realizadas por pessoas jurídicas.

A eficácia desse dispositivo ainda se mantém, tendo em vista que, antes do pronunciamento da Suprema Corte, proibindo as doações empresariais, a prática era admitida e, como tal, sujeita à fiscalização por parte da Justiça Eleitoral. Considerado o prazo da inelegibilidade fixado em oito anos, ainda é possível a verificação da inelegibilidade a partir da existência de doações realizadas em eleições anteriores, consideradas ilegais por motivo diverso do fato de terem sido feitas por pessoa jurídica.

Aliás, considerando-se que a legislação admitia expressamente a doação eleitoral realizada por pessoa jurídica até 2015, não seria possível considerar que todas as campanhas eleitorais realizadas nos pleitos anteriores tenham contado com recursos provenientes de fonte vedada.

Ainda em relação às doações realizadas por pessoas jurídicas, cabe avaliar a necessidade de quem pretende ser candidato ostentar a quali-

dade de dirigente da pessoa jurídica condenada em razão de doação realizada. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já decidiu ser desnecessário

“que os dirigentes das pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais irregulares integrem a relação processual da representação respectiva, mas tão somente que a doação irregular tenha sido reconhecida por meio de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado. A inelegibilidade não atinge a pessoa jurídica condenada na referida representação, mas, sim, seus dirigentes” (AgR-REspe nº 406-69, DJe de 4/6/2013).

Assim, para que o impedimento reste configurado, é necessário que o impugnante comprove que quem almeja a candidatura era dirigente da pessoa jurídica ao tempo da doação, compreendendo-se como dirigente a pessoa que – a par da existência de outras – detém o efetivo poder de gerir, administrar e dispor do patrimônio da pessoa jurídica.

Há, ainda, outro aspecto curioso que pode ser registrado, mesmo que mereça oportunamente uma melhor análise.

A inelegibilidade prevista na alínea *p* vigora **pelo prazo de oito anos após a decisão**. Em consequência, a eventual morosidade para definição do processo que analisa doações eleitorais pode acarretar a projeção do impedimento em período distante da eleição em que a ilicitude teria ocorrido. Ao contrário de outros dispositivos que têm como termo de referência a data da eleição para o início do período de inelegibilidade, a hipótese da alínea *p* incide apenas após o pronunciamento judicial que aponta a doação como ilegal.

Aliás, na verdade são duas situações, pois a lei se refere à decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado.

A primeira ocorre quando a decisão singular, proferida pelo juiz de primeira instância ou pelo relator no tribunal, não é atacada por recurso que imponha a sua submissão ao órgão colegiado.

Nesse caso, o trânsito em julgado torna imutável a condenação e atrai o início do prazo da inelegibilidade.

Não ocorrendo o trânsito em julgado, surge a segunda hipótese contemplada pela norma. As decisões individuais condenatórias não são suficientes para atrair a inelegibilidade enquanto não confirmadas pelas instâncias colegiadas do Poder Judiciário. Confirmada a condenação, a inelegibilidade começa a incidir a partir da publicação do respectivo acórdão. Do mesmo modo ocorre quando se trata de recurso interposto contra decisão singular absolutória que venha a ser acolhido.

A inelegibilidade começa a incidir a partir da publicação do respectivo acórdão.

Apesar de ser necessário um melhor debate sobre a questão, a confirmação de uma decisão colegiada por outra decisão colegiada proferida por instância superior não tem o condão de reabrir a contagem do prazo de inelegibilidade. Vale dizer, se alguém é condenado, nas situações específicas previstas na legislação, por um acórdão proferido por Tribunal Regional Eleitoral, o prazo de inelegibilidade se inicia e eventual manutenção dessa condenação pelo TSE não autoriza que o prazo se reinicie, uma vez que o recurso manejado como ferramenta da defesa não pode servir para agravar os efeitos, ainda que secundários, da condenação.

Além disso, por óbvio, quando se fala em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado para a caracterização da inelegibilidade, é evidente que se está falando em decisão cujos efeitos não tenham sido revogados ou suspensos por outro ato judicial, como amplamente demonstrado no julgamento do REspe nº 229-91, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/8/2014.

O quarto requisito previsto na Lei das Inelegibilidades diz respeito ao meio de apuração capaz de gerar a inelegibilidade. As doações eleitorais normalmente são examinadas, ainda que de forma superficial, nos processos de prestação de contas. Eventual ilicitude que seja revelada nessa via não tem o condão de gerar a inelegibilidade, até porque os doadores normalmente não são chamados para compor o processo de prestação de contas.

A caracterização da inelegibilidade somente se dá quando a doação específica é apurada em feito que segue o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, ou seja, o rito da ação de investigação judicial eleitoral. Ao tratar das doações eleitorais, na Lei nº 9.504/1997, o legislador contemplou a apuração de eventual excesso de doação apenas na hipótese daquelas provenientes de pessoas jurídicas, como constava do art. 81, já revogado. Não havia disposição específica em relação às doações realizadas por pessoas físicas, que são tratadas no art. 23 da Lei das Eleições.

Não obstante, tornou-se habitual a adoção do rito previsto no art. 22 para a apuração de excesso de doação, que, a partir da reforma introduzida pela Lei nº 13.165, de 2015, pode ser iniciado pelo Ministério Público até o final do exercício financeiro posterior ao ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 24-C, § 3º).

Em suma, a partir da análise desses primeiros requisitos – sem adentrar, ainda, na principal questão que move esse artigo – pode-se resumir que não é qualquer tipo de doação que gera a inelegibilidade, mas somente aquelas que se enquadram como doações eleitorais (assim compreendidas as disciplinadas pela legislação eleitoral, em especial pela Lei nº 9.504/1997), consideradas ilegais por decisão emanada da Justiça Eleitoral (são inservíveis para esse efeito, portanto, as decisões administrativas ou proferidas por outros órgãos do Poder Judiciário) que não esteja revogada ou suspensa (requisito implícito) e tenha sido tomada em procedimento em que se observou o rito pre-

visto no art. 22 da LC nº 64/1990, o que exclui, por consequência, as que tenham sido apuradas por outros meios, como, por exemplo, o julgamento das prestações de contas e as representações de que trata o art. 96 da Lei nº 9.504/1997.

Presentes esses requisitos, cumpre analisar a questão relativa à conceituação da doação pela expressão **tida por ilegal** para acrescentar que somente as irregularidades graves, que denotem quebra da normalidade e da legitimidade do pleito, devem ensejar a inelegibilidade prevista na alínea *p*. Como anunciado pelo eminente ministro Gilmar Mendes, no julgamento do REspe nº 229-91, a caracterização das inelegibilidades deve ser feita “com base na compreensão da reserva legal proporcional, limitando a incidência da referida restrição da capacidade eleitoral passiva às situações jurídicas que efetivamente tenham o condão de violar o bem jurídico protegido pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988”.

Realmente, como afirmado no início desse artigo, a criação pelo legislador complementar de outras hipóteses de inelegibilidade além daquelas previstas na Constituição da República somente pode ser feita de forma vinculada aos preceitos constitucionais que regem a matéria.

Não há dúvida de que o único órgão competente para estabelecer as hipóteses de impedimento de candidaturas é o Congresso Nacional. Nessa linha, sobre tema análogo, recordem-se as palavras de Daniel Sarmiento (2003, p. 114-116):

“[...] é evidente que, em uma democracia, a escolha dos valores e interesses prevalecentes em cada caso deve, a princípio, ser da responsabilidade de autoridades cuja legitimidade repouse no voto popular. Por isso, o Judiciário tem, em linha geral, de acatar as ponderações de interesses realizadas pelo legislador, só as desconsiderando ou invalidando quando elas se revelarem manifestamente desarrazoadas ou quando contrariarem a pauta axiológica subjacente ao texto constitucional.

Nesse sentido, o juiz Felix Frankfurter, um dos grandes expoentes da Suprema Corte norte-americana neste século, no voto que proferiu no julgamento do caso *Dennis v. United States*, onde se apreciava a constitucionalidade de lei estadual que limitara a liberdade de expressão, tornando crime manifestações que incitassem a tomada do poder nos Estados Unidos pela força, averbou:

‘[...] Quem deve ponderar os fatores relevantes e avaliar que interesse e em que circunstâncias deve prevalecer? A responsabilidade plena por esta escolha não pode ser transferida aos Tribunais. Tribunais não são corpos representativos. Eles não se destinam a ser um bom reflexo de uma sociedade democrática... A responsabilidade primária pelo equacionamento dos interesses concorrentes necessariamente pertence ao Poder Legislativo... Nós devemos afastar o julgamento daqueles que têm o dever de legislar apenas se a sua obra não possuir nenhuma base de razoabilidade’.

Isso, contudo, não significa excluir da competência do Judiciário a possibilidade de verificar se a norma criada atende às diretrizes e aos parâmetros previstos no texto constitucional que determina a sua edição, a partir dos princípios da reserva legal e da vinculação do legislador à Constituição.

Canotilho (2003, p. 246) lembra que

“a vinculação do legislador à constituição sugere a indispensabilidade de as leis serem feitas pelo órgão, terem a **forma** e seguirem o **procedimento** nos termos constitucionalmente fixados. Sob o ponto de vista **orgânico, formal e procedimental** as leis não podem contrariar o princípio da constitucionalidade. A constituição é, além disso, um **parâmetro material intrínseco** dos actos legislativos, motivo pelo qual só serão válidas as leis materialmente conformes com a constituição”.

Nessa compreensão é que deve ser interpretado o requisito para a configuração da inelegibilidade em tela que, nos exatos termos da alínea *p*, só alcança as doações eleitorais “**tidas por ilegais**”.

O que se deve perquirir, portanto, é o que pode ser tido como ilegal para efeito da caracterização da inelegibilidade.

O conceito do termo **ilegal** é amplo e

“é empregado em equivalência a ilícito e a ilegítimo. Mas, propriamente, seu significado sensivelmente se distingue destas duas palavras. O ilícito é o que se faz contravindo à proibição legal. É sentido que se contém no ilegal, em parte, pois que o seu é de maior amplitude, vai ao que a lei proíbe ou excedente do que estava autorizado. É, portanto, o que não encontra apoio na lei ou não está autorizado legalmente” (SILVA, 2005, p. 697).

O que se deve perquirir é o que pode ser tido como ilegal para caracterização da inelegibilidade.

Karl Larenz (1991, p. 450 e 457) ensina que

“toda interpretação de um texto há de iniciar-se com o sentido literal [...] como uma primeira orientação, assinalando, por outro lado, enquanto sentido literal possível – quer seja segundo o uso linguístico de outrora, quer seja segundo o actual – o limite da interpretação propriamente dita. Delimita, de certo modo, o campo em que se leva a cabo a ulterior atividade do intérprete”.

A adoção da literalidade da norma, considerado o conceito amplo e aberto do que seja “ilegal”, implicaria reconhecer a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *p* em qualquer situação que revelasse uma doação eleitoral realizada de forma contrária à lei, o que levaria a situações absurdas, pois se pode olvidar que a legislação eleitoral é fecunda em estabelecer especificidades, algumas de caráter meramente formal, que, se violadas, podem caracterizar uma ilegalidade *lato sensu*.

As principais regras relativas às doações eleitorais estão previstas na Lei nº 9.504/1997 e, em um sentido amplo da palavra, podem ser consideradas como ilegais: as doações realizadas acima dos limites legais (art. 23); as realizadas por fontes vedadas (art. 24); as que não observem as formas estabelecidas em lei (art. 22, § 1º, inciso II; art. 23, § 4º; art. 28, § 3º). Em tese, também poderiam ser contempladas as doações realizadas por candidato ao eleitor, com o fim específico de lhe obter o voto (art. 41-A), o que pode caracterizar outra hipótese de inelegibilidade (LC, art. 64, art. 1º, inciso I, j) e as doações de cadastros eletrônicos da internet (art. 57-E).

Além dessas situações, em que a Lei Eleitoral utiliza especificamente o termo doação, também seria possível concluir que a ilegalidade poderia derivar de qualquer conduta em desacordo com as regras da Lei nº 9.504/1997 relativas à arrecadação e gastos de recursos, que é a matéria tratada no art. 30-A do referido diploma, e que, igualmente, estaria contemplada na hipótese da alínea j do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades.

Ademais, considerando-se que a prestação de contas das eleições majoritárias se dá “na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral” (Lei nº 9.504, art. 28) e, também, que o TSE expede instruções para regulamentar a legislação eleitoral (Lei nº 9.504, art. 105, Código Eleitoral, art. 23, inciso IX), poder-se-ia chegar à afirmação forçada de que qualquer doação que não observasse fielmente as disposições contidas nas resoluções do TSE seria, em consequência, **tida como ilegal** e, como tal, atrairia a inelegibilidade em análise.

Nessa linha de compreensão, o mero erro formal no preenchimento de um recibo eleitoral seria suficiente para a caracterização da inelegibilidade pelo prazo de oito anos, o que demonstra a total inviabilidade de se emprestar interpretação meramente literal ao dispositivo em análise, pois levaria não apenas severa restrição ao direito político passivo do candidato, mas também limitaria

o direito de voto dos eleitores, a partir da supressão de escolha do nome que poderia ser sufragado.

O reconhecimento da inelegibilidade não pode ser baseado em meras conjecturas sobre fatos irrelevantes. A regra deve ser interpretada de acordo com a realidade em que se insere e, como ensina Canotilho (2003, p. 1.226), no

“caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a constituição”.

De igual forma, ao discorrer sobre o princípio da interpretação conforme a Constituição, Konrad Hesse (2009, p. 119) ensina que:

“[...] segundo esse princípio uma lei não deve ser declarada nula quando possa ser interpretada em consonância com a Constituição. Esta “consonância” não existe apenas onde a lei, sem que recorra a pontos de vista jurídicos-constitucionais, comporta uma interpretação compatível com a Constituição, pode ter lugar, também, quando um conteúdo ambíguo ou indeterminado da lei se torna preciso graças aos conteúdos da Constituição. Assim, portanto, no âmbito da interpretação conforme, as normas constitucionais não são apenas ‘normas-parâmetros’ (Prüfungsnormen), mas também normas de conteúdo (Sachnormen) na determinação do conteúdo das leis ordinárias”.

Da mesma forma, retornando a Larenz (1991, p. 484), é valiosa a lembrança do entendimento do Tribunal Constitucional Federal alemão contida em sua obra, sobre a necessidade de se ter uma

“interação recíproca, no sentido de que as ‘leis gerais’, na verdade, impõem, segundo o teor literal, barreiras ao direito fundamental; mas elas, por seu lado, têm que ser interpretadas com base no conhecimento do significado da estatuição valorativa desse direito fundamental do Estado liberal democrático, sendo assim também elas restringidas na sua ação delimitadora do direito fundamental”.

Na hipótese que se põe, como já dito, os parâmetros constitucionais que regem o estabeleci-

mento de outros casos de inelegibilidades estão traçados no § 9º do art. 14, que traz expressamente a finalidade e os valores a serem observados pelo legislador complementar. Tais valores também devem ser respeitados pelo intérprete.

A partir da combinação dos parâmetros traçados na Constituição da República – vida pregressa, normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico –, é que se pode chegar à interpretação constitucionalmente aceitável da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea *p* do art. 1º, inciso I, da Lei das Inelegibilidades.

Com isso, tem-se que, a partir dos princípios constitucionais, o impedimento de candidatura somente restará configurado quando a doação eleitoral considerada ilícita, ou na linguagem da alínea *p*, **tida como ilegal**, se der por infração às regras legais que traduza a quebra dos parâmetros constitucionais de preservação da normalidade e legitimidade dos pleitos.

Em outras palavras, não é qualquer doação eleitoral **tida como ilegal** que é capaz de atrair a inelegibilidade prevista na alínea *p*. Somente aquelas que, em si, representam quebra da isonomia entre os candidatos, risco à normalidade e legitimidade dos pleitos ou que se aproximem do abuso do poder econômico é que poderão ser qualificadas para efeito da aferição da referida inelegibilidade.

Esse entendimento também decorre de uma análise sistemática do regime de inelegibilidades em vigor, que reflete o respeito a tais parâmetros em várias outras hipóteses contempladas pelo legislador.

Confira-se, por exemplo, que nem todas as condenações criminais são aptas a caracterizar a inelegibilidade prevista na alínea *e*, mas apenas aquelas relativas aos crimes especificados no rol taxativo contido na mencionada alínea. Igualmente, deve ser observado que o § 4º do art. 1º da LC nº 64/1990 exclui expressamente do âmbito da inelegibilidade por condenação criminal as decorrentes de crimes culposos, crimes definidos

em lei como de menor potencial ofensivo e crimes de ação penal privada.

Na alínea *g*, não é qualquer tipo de rejeição de contas que gera inelegibilidade, mas apenas aquelas que caracterizem irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Na alínea *j*, que pode tratar de espécies de doações ilegais, a inelegibilidade decorrente da condenação por captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou pela prática de conduta vedada por agentes públicos somente se caracteriza nos casos que “impliquem cassação do registro ou do diploma”.

A condenação por ato de improbidade somente gera inelegibilidade quando há suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade que resulte, concomitantemente, em dano ao erário e enriquecimento ilícito.

Ou seja, como afirmado, as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais refletem parâmetros e valores definidos pela Constituição da República que exigem o comprometimento da normalidade e legitimidade das eleições para caracterização do impedimento.

A interpretação lógico-sistemática da inelegibilidade em exame deve seguir o mesmo caminho, de forma a reconhecer a sua incidência apenas quando os bens jurídicos protegidos pela Constituição da República tenham sido violados, com a quebra da isonomia entre os candidatos ou contaminação do pleito pelo abuso do poder econômico.

Não se trata, no caso, de se defender a aplicação do princípio da bagatela, pois em matéria de doação eleitoral já se decidiu que

“o princípio da insignificância não se aplica às representações propostas com fulcro em doação eleitoral acima do limite legalmente estabelecido” (AgR-REspe nº 364-85, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 2/9/2014).

O exame da inelegibilidade também não pode ser confundido com o julgamento da representação que examina a observância dos limites legais

de doação, os quais são conduzidos pela observação de parâmetros percentuais rígidos, sendo que já se reconheceu que

“a aplicação das multas eleitorais por doação acima dos limites legais (art. 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97) decorre da inobservância do teto estabelecido na legislação eleitoral e não ofende os princípios da igualdade e da proporcionalidade, pois estabelece critério objetivo e igualitário para todas as empresas” (AgR-REspe nº 41-18, DJe de 28/3/2014).

Note-se, a propósito, que eventuais falhas – inclusive em relação às doações eleitorais – podem levar à rejeição das contas do candidato, se não for o caso de aprovação com ressalvas, mas, mesmo no caso em que as contas eleitorais são rejeitadas, tem-se reconhecido, sem maior dificuldade, que essa rejeição de contas não é, por si, suficiente para atrair as sanções previstas no art. 30-A da Lei das Eleições. Nesse sentido: RO nº 1746, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 20/5/2014; RO nº 7123-30, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 11/4/2014; RO nº 4443-44, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 13/2/2012; ED-RO nº 1540, Rel. Min. Felix Fischer, DJe de 1º/9/2009.

A análise de tais precedentes, nos quais esteve presente a realização de doações ilegais, demonstra que a aplicação da alínea *p* a partir de uma interpretação meramente literal levaria ao contrassenso de se afastar a cassação do mandato conquistado pelo candidato que recebeu doações ilegais, em razão da ausência de infração relevante ao bem jurídico protegido pela Constituição, mas a partir do igual fato, repita-se, tido como irrelevante em relação ao donatário, poderia se chegar à suspensão da capacidade eleitoral passiva do doador pelo prazo de oito anos.

Diante desse paradoxo, vale lembrar Carlos Maximiliano (2010, p. 128): “as leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo que produzam decisões diferentes sobre o mesmo objeto”.

Realmente, ainda que se compreenda que a infração ao art. 30-A da Lei das Eleições configura a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea *j*, a interpretação do fato jurídico em benefício do candidato não pode destoar em relação ao doador.

Em suma, é assente que a causa de inelegibilidade descrita na alínea *p* somente se caracteriza quando a condenação por doações ilegais revelar situação capaz de comprometer a normalidade e legitimidade do pleito ou envolver quantia significativa que reflita gravidade suficiente para ofender a normalidade e legitimidade de uma eleição. Pequenos deslizes, excessos de doação insignificantes, valores que não têm o condão de desequilibrar as chances dos candidatos, ainda que justifiquem a aplicação de multa, não têm o condão de gerar a inelegibilidade do responsável.

Esse entendimento tem sido adotado pelo TSE, em diversos julgados, dentre os quais o REspe nº 534-30 – cujo voto condutor serviu de base para esse artigo –, sendo igualmente válida a leitura, dentre outros, dos seguintes acórdãos: Agr-AI nº 36-63, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 18/8/2017; REspe nº 465-57, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17/3/2017; REspe nº 124-68, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 20/3/2017; REspe nº 161-88, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, PSESS 14/12/2016; AgR-REspe nº 274-25-CE, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 20/10/2016; REspe nº 82-79-MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 17/11/2016; REspe nº 245-93, Rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS 29/11/2016; AgR-REspe nº 430-17, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 29/11/2016.

A jurisprudência reiterada sobre a matéria indica que o entendimento consagrado nas últimas eleições deve prevalecer para o pleito de 2018, apesar da compreensível discussão explorada pela imprensa em antecipação de eventuais impugnações que podem surgir nas próximas eleições.

Ademais, por se tratar de jurisprudência sólida e firmada em diversos precedentes nas eleições

anteriores e também considerando que não houve modificação da legislação, a eventual alteração desse entendimento não se aplicaria ao próximo pleito, tendo em vista que o STF já decidiu, em julgamento que envolvia tema com repercussão geral, que

“mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que

dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. [...] é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior [...]” (STF, RE nº 637485, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/5/2013). ■

Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

HESSE, Konrad. A Interpretação Constitucional, § 80. Tradução de Inocêncio Mártires Coelho. In: *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed.

Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed. 15. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. São Paulo: Lumen Juris, 2003.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.