



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA
DEMOCRÁTICA

VOLUME 3 • 2017



Escola Judiciária
ELEITORAL

Coordenadora Palmyra Pimenta
TRE-MT

INELEGIBILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nelsi Camilo Evangelista Lima¹

RESUMO

A crise de natureza ética que assola e afeta as estruturas das instituições públicas nacionais, com severa repercussão nos âmbitos político, social e financeiro, colocou a probidade na condução da coisa pública no ápice das discussões atuais. A necessidade de mudança na multissecular cultura patrimonialista brasileira há muito faz parte do debate, tanto que o constituinte originário elevou a impessoalidade e a moralidade à condição de princípios da administração pública (CF/88, art. 37), determinando no art. 14, § 9º da Carta Magna que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade, além daqueles já definidos na Constituição Federal, objetivando impedir que o poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos afetassem negativamente a normalidade e a legitimidade das eleições. Mediante a Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, acrescentou-se ao referido art. 14, § 9º, o expresso objetivo do sistema de inelegibilidades proteger precisamente a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato. Eis, em suma, o pano de fundo do presente ensaio.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Inelegibilidade
2. Improbidade administrativa

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pós-graduado em Direito Constitucional Eleitoral pela Universidade de Brasília (UnB) e em Direito Público pela Universidade de Cuiabá (Unic). É Técnico Judiciário do TRE-MT (Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso). Aprovado no concurso de Analista Judiciário do TRE-MT.

1 Introdução

A inelegibilidade consiste na restrição ao exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, inviabiliza ao indivíduo ser eleito, ou mesmo candidatar-se a cargo eletivo², e pode ocorrer por vários motivos, todos constantes da Constituição Federal ou de lei complementar, atualmente a LC n° 64/90, que foi alterada pela LC n° 135/2010, conhecida por Lei da Ficha Limpa.

Em outros termos, não pode haver inelegibilidade diretamente prevista em lei ordinária, ainda que subsista a possibilidade de uma condenação por ilicitude eleitoral ou outra irregularidade de natureza não eleitoral, estabelecidas por lei ordinária, repercutir em inelegibilidade, como veremos, mas cuja previsão esteja expressa em lei complementar, fazendo uma correlação daquela ilicitude e a consequente restrição de natureza eleitoral.

A gênese de toda inelegibilidade, portanto, encontra-se no art. 14, § 9º, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 14 [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n° 4, de 1994).

² Oportuno referir que “no julgamento das ADCs no 29 e 30, o Supremo Tribunal Federal afastou o caráter sancionatório da inelegibilidade, atribuindo ao instituto natureza jurídica negativa de adequação do indivíduo ao regime do processo eleitoral. Entendimento reafirmado, por maioria, para o pleito de 2016 (REspe n° 283-41/CE, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux)”. Trecho extraído do REspe no 25962, Rel. Min. Luciana Lóssio, julgado em 19/12/2016.

Como exemplo mais significativo, talvez, da inelegibilidade que decorre de condenação por conduta prevista em lei ordinária, tem-se a hipótese constante do art. 1º, inc. I, alínea “j”, da LC nº 64/90, que se reporta às ilicitudes definidas no Código Eleitoral ou na Lei nº 9.504/97, lei ordinária conhecida como Lei das Eleições (LE), e que determina tal consequência aos que tenham sido condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral), por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da LE), por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha eleitoral (art. 30-A da LE) ou por conduta vedada (art. 73 da LE).

Há ainda outras previsões na LC nº 64/90 que se baseiam em situações determinadas por diversas leis ordinárias, ou em consequências jurídicas de variada ordem, entretanto, o escopo deste ensaio consiste em um recorte para estudo específico de casos de improbidade administrativa que têm reflexo na seara eleitoral, para efeito de inelegibilidade, considerando, em especial, o atual entendimento jurisprudencial do colendo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acerca dos múltiplos aspectos que envolvem a matéria.

Neste contexto, serão abordadas sucintamente as inelegibilidades por improbidade administrativa decorrente de rejeição de contas ou de condenação à suspensão dos direitos políticos, hipóteses previstas, respectivamente, no art. 1º, inc. I, alíneas “g” e “l”, da LC nº 64/90.

Cumprе ressaltar que, como os direitos políticos inserem-se no rol de direitos fundamentais, associados ao conceito de cidadania, releva considerar que qualquer restrição ao seu exercício precisa fundamentar-se em critérios precisos e objetivos, definidos expressamente na lei de regência (LC nº 64/90), devendo o Magistrado eleitoral que reconheça a inelegibilidade por decorrência de decisão de outro órgão (alíneas “g” e “l”) certificar-se de que estão presentes

na referida decisão todos os requisitos objetivos dos aludidos dispositivos legais, sob pena de impor restrição indevida ao exercício dos mencionados direitos fundamentais.

2 Da definição legal da improbidade administrativa

A Lei nº 8.429/92 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, definindo o que se considera improbidade administrativa, para efeito das aludidas sanções, dividindo-a em três grandes espécies, a saber: a que importa enriquecimento ilícito (art. 9º), a que causa dano ao erário (art. 10) e a que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11). Em cada um desses dispositivos legais há especificação de variadas condutas, omissivas ou comissivas, que são vedadas aos agentes públicos.

No que concerne ao tema sob estudo, consoante já mencionado, há previsão de inelegibilidade em dois dispositivos da LC nº 64/90, a depender do órgão que reconheça a ocorrência de improbidade administrativa, isto é, as inelegibilidades estabelecidas nas alíneas “g” e “l” do inc. I, do art. 1º, da LC nº 64/90, a primeira relativa à rejeição de contas do agente público, a segunda decorrente de condenação judicial por ato doloso que importe lesão ao erário e enriquecimento ilícito.

2.1 Da competência para decidir sobre improbidade administrativa

É da Câmara Municipal a competência para rejeitar as contas do agente público, para decorrência do reconhecimento da improbidade administrativa pela prática de ato doloso, e que pode ensejar,

na seara eleitoral, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inc. I, alínea “g”, da LC nº 64/90, exceto, como leciona Jorge (2016, p. 143), se os recursos envolvidos forem oriundos de convênio com a União ou com o Estado, hipóteses em que o órgão competente será o respectivo tribunal de contas.

Eis o conteúdo de recentes decisões do TSE sobre o tema:

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários nos 848.826/CE e 729.744/MG, em 17.8.2016, fixou a atribuição exclusiva da Câmara Municipal para o exame das contas, sejam de governo ou de gestão, dos Chefes do Poder Executivo. No entanto, tais decisões não abrangeram a competência para o julgamento das contas relativas aos convênios firmados entre diferentes entes federativos, entendimento que deve ser estendido ao caso dos autos.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 17751 - NEVES PAULISTA – SP, Acórdão de 09/03/2017, Relator(a) Min. LUCIANA LÓSSIO

Rejeição de contas por possível irregularidade na aplicação de recursos repassados pela União ou pelo Estado (Fundeb). Competência do Tribunal de Contas e não da Câmara de Vereadores.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 72621 - ITAPEVA – MG, Acórdão de 16/03/2017, Relator(a) Min. Rosa Weber.

Por outro lado, as ações judiciais que objetivam avaliar e julgar as condutas supostamente caracterizadoras de improbidade administrativa, mediante ação civil pública, por exemplo, são de competência da Justiça Comum. Desta decisão caberá eventualmen-

te a imputação da inelegibilidade prevista no art. 1º, inc. I, alínea “1”, da LC nº 64/90. Confira-se:

2 - À Justiça Eleitoral compete análise que não desnature, em essência, condenações por improbidade levadas a efeito na Justiça Comum. É dizer: impossível reenquadrar os fatos apurados na ação de improbidade e, a partir de emendas, suposições e ilações, deflagrar inelegibilidades, o que não quer significar, obviamente, não possa a Corte Eleitoral examinar as condenações por inteiro, a partir de sua *ratio* decisória.

3 - Para fins de inelegibilidade, não só é lícito, mas também imprescindível à Justiça Eleitoral examinar o acórdão da Justiça Comum - em que proclamada a improbidade - em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão. Perceba-se: não pode a Justiça Eleitoral incluir ou suprimir nada, requalificar fatos e provas, conceber adendos, refazer conclusões, mas é de todo legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. Imperativo recolher e aquilatar os elementos daquele acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 5039 - IPOJUCA – PE, Acórdão de 13/12/2016, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio.

2.2 Da competência da Justiça Eleitoral

Como é de fácil constatação, à Justiça Eleitoral compete apreciar, tão somente, as consequências na seara eleitoral do quanto te-

nha sido decidido pela Câmara Municipal ou pela Justiça Comum, respectivamente, no tocante às inelegibilidades da alínea “g” ou “l”, do inc. I, do art. 1º, da LC nº 64/90. Neste sentido,

a Justiça Eleitoral não possui competência para rever as conclusões fáticas provenientes das Câmaras Municipais ou dos Tribunais de Contas, cabendo-lhe, todavia, analisar as irregularidades apontadas pelos órgãos responsáveis e verificar se tal vício tido por insanável caracteriza, de fato, ato doloso de improbidade administrativa, para que incida a inelegibilidade da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64/90.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 8251 - ITAÍBA – PE, Acórdão de 08/03/2017, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa. Precedentes.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 16629 - SENHORA DOS REMÉDIOS - MG, Acórdão de 13/12/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva

Na verdade, a limitação de competência da Justiça Eleitoral no que concerne ao tema sob estudo já foi objeto de reiteradas decisões no âmbito do TSE, de que resultou a edição da Súmula 41, com o seguinte enunciado:

Súmula 41 do TSE: 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.

Ainda que a referida Súmula 41 se reporte apenas às decisões dos órgãos do Judiciário e dos tribunais de contas, sem referir-se às decisões das câmaras de vereadores, o fato é que ela se mantém atualizada quanto à matéria de fundo, que é a ausência de competência da Justiça Eleitoral para apreciar aspectos que não sejam de natureza eleitoral, que decorrem das aludidas decisões daqueles outros órgãos.

3 Da inelegibilidade por improbidade administrativa

3.1 Considerações iniciais

A inelegibilidade constitui matéria de ordem pública, razão pela qual, conforme lição de Coêlho (2010, p. 176), pode ser conhecida até mesmo de ofício pelo juiz incumbido de julgar o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), a partir da ciência de fatos ou de situação jurídica relativa ao pretense candidato, ou mediante provocação feita por meio do instrumento da AIRC – Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura. Neste sentido, confira-se:

[...] Consoante a jurisprudência consolidada desta Corte Eleitoral, o Juízo Monocrático é competente para indeferir, mesmo de ofício, o Registro de Candidatura dos candidatos a cargos eletivos, sobretudo por constituírem as causas de inelegibilidade matéria de ordem pública, ou seja, matérias que podem ser conhecidas, com ou sem notícia de inelegibilidade.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 42303 - PE-
QUERI – MG, Acórdão de 14/03/2017, Relator(a)
Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

É certo, entretanto, que a inelegibilidade pode ser afastada se ocorrer alteração fática ou jurídica, superveniente ao referido registro. É o que expressamente prevê o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, *in verbis*:

Art. 11. [...]

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Por seu turno, a inelegibilidade superveniente ao registro de candidatura pode constituir justa causa para ajuizamento de representação eleitoral, no prazo decadencial de até três dias após a diplomação, denominada Recurso Contra Expedição do Diploma (RCED), objetivando a cassação do diploma do candidato eleito. É o que dispõe a atual redação do art. 262 do Código Eleitoral:

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

Não se pode considerar propriamente superveniente, entretanto, a inelegibilidade que se perfaça apenas após o dia das eleições, pois ela somente gerará efeitos para eleições futuras, haja vista que,

aferida a inexistência de inelegibilidade no dia do registro da candidatura e não sobrevindo tal impedimento até o dia em que o sufrágio é exercido em favor do candidato, seu direito resta preservado para aquela eleição. A propósito,

[...] a rejeição de contas superveniente ao dia da eleição não enseja o ajuizamento de recurso contra a expedição de diploma, pois a cláusula de inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 se aplica às eleições que vierem a se realizar nos oito anos seguintes à decisão, e não àquelas anteriormente realizadas.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 37849, Acórdão de 06/11/2014, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva.

Contudo, se entre a data do registro e a da eleição houver revogação, por exemplo, da decisão judicial que havia suspenso os efeitos da causa que deu origem à inelegibilidade, passa a existir inelegibilidade superveniente. Veja julgado neste sentido:

Para fins de cabimento do RCED, equipara-se à inelegibilidade superveniente a revogação, ocorrida entre a data do registro e a das eleições, de decisão judicial que suspendia os efeitos de causa de inelegibilidade preexistente. Entender de forma diversa inviabiliza a arguição da inelegibilidade tanto no processo de registro, quanto no RCED [...].

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 4025 - COLOMBO – PR, Acórdão de 25/08/2015. Relator(a) Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura.

A inelegibilidade superveniente, apta a fundamentar a interposição de RCED, é aquela que surge após o registro, não podendo, portanto, não ter sido alegada naquele momento, mas que deve ocorrer até a data da eleição. Princípio da segurança jurídica. Precedentes.

RCED - Agravo Regimental em Recurso Contra Expedição de Diploma nº 10461 - FORTALEZA – CE, Acórdão de 07/04/2016, Relator(a) Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura.

Porém, há uma consideração que merece destaque, consistente na importante diferença de prazo para efeito de inelegibilidade superveniente e para a apreciação do fato superveniente que afasta a inelegibilidade. A primeira, inelegibilidade superveniente, segundo leciona Alvim (2016, p. 569) é a que ocorre, no máximo, até a data da eleição (entre a data do registro e a da eleição), enquanto a causa superveniente que afasta a inelegibilidade, e que, portanto, privilegia o *status* de elegibilidade do cidadão que deseja concorrer a cargo público, que faz prevalecer sua capacidade eleitoral passiva, é a causa que ocorre até a data da diplomação (e não somente até a data da eleição). Neste sentido,

O fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade tem como marco final a data da diplomação e não a data da eleição, como defende o agravante. Precedente: RO 96-71/GO, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, publicado na sessão de 23.11.2016.

Em atenção ao direito fundamental à elegibilidade, que deve nortear a esfera eleitoral, a data a ser fixada como termo final do prazo para a consideração de fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade do candidato,

a teor do previsto no § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504/97, deverá ser o último dia do prazo para a diplomação dos eleitos [...].

RESPE - Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 16629, Acórdão de 07/03/2017, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva.

Neste contexto, o fato superveniente que eventualmente provoque a inelegibilidade, que venha a ocorrer entre a data do registro e a da eleição, pode ser veiculado nos próprios autos do registro de candidatura (RRC) ainda em curso, pois as causas de inelegibilidade, por constituírem matéria de ordem pública, podem ser conhecidas pelo juízo com ou sem notícia de inelegibilidade, nos termos consignados no REspe nº 42303, ou ainda, via RCED, consoante previsto no art. 262 do Código Eleitoral, conforme decisão proferida no já transcrito RCED nº 10461.

A doutrina eleitoralista alerta para algumas importantes peculiaridades relativas ao tema preclusão em sede de representação eleitoral que tenha a inelegibilidade, por exemplo, como causa de pedir. Dentre os apontamentos, destaca-se a lição de Castro (2016, p. 240-241):

A AIRC é a via processual adequada para a arguição de inelegibilidades constitucionais (art. 14, §§ 3º, 4º, 6º e 7º, da CF/88) e infraconstitucionais (LC n. 64/90). Se os legitimados à impugnação não o fazem nesse momento, e o Juiz não toma conhecimento da inelegibilidade, o pedido de registro será deferido. Embora o candidato tenha contra si uma inelegibilidade infraconstitucional, ela não poderá ser arguida em outro momento do processo eleitoral, porque a matéria terá sido alcançada pela preclusão. Nem mesmo no Recurso contra a Ex-

pedição do Diploma, previsto no art. 262 do Código Eleitoral, será possível levantar a questão, exatamente em razão da preclusão. Por conseguinte, se na ocasião do registro determinado candidato tinha contra si, por exemplo, representação julgada procedente, com trânsito em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pela prática de abuso de poder (art. 1º, I, d, da LC n. 64/90), e não teve sua candidatura impugnada, nada poderá ser feito posteriormente [...]. A história será bem outra, entretanto, quando a inelegibilidade for daquelas assentadas na Constituição Federal. É que a preclusão de que falamos só se opera em relação às inelegibilidades infraconstitucionais, ou seja, aquelas que estão previstas apenas na Lei Complementar nº 64/90. Se a inelegibilidade (aí incluídas as hipóteses de ausência de condição de elegibilidade) for constitucional (se o candidato não tiver nacionalidade brasileira, se não estiver no pleno exercício de seus direitos políticos, se não tiver alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e a idade mínima exigida para o cargo em disputa, se for ele inalistável ou analfabeto), e não tiver sido ela arguida por meio da AIRC, os legitimados poderão fazê-lo por ocasião do Recurso contra a Expedição do Diploma, cujo prazo é de 3 dias, contados da diplomação dos eleitos (art. 262 do CE).

3.2 Da inelegibilidade do art. 1º, inc. I, alínea “G”, da LC nº 64/90

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Constituem requisitos legais concomitantes necessários à configuração da inelegibilidade definida no art. 1º, inc.I, alínea “g”, da LC nº 64/90: 1. o exercício de cargos ou funções públicas; 2. a rejeição das respectivas contas; 3. a existência de irregularidade insanável e que se caracterize como ato doloso de improbidade administrativa que 4. tenha sido assim reconhecida pelo órgão competente, mediante decisão irrecorrível, e que 5. não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

A exigência de cumulatividade de todos os elementos previstos no dispositivo supratranscrito, bem ainda, de que a anulação da decisão que tenha rejeitado as contas tenha natureza jurisdicional, segundo expressa previsão legal, restou patente na seguinte decisão, dentre tantas outras com idêntico conteúdo:

1. Para a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, é necessária a presença cumulativa dos seguintes requisitos: i) decisão proferida pelo órgão competente; ii) irrecorribilidade no âmbito administrativo; iii) desaprovação de con-

tas relativas ao exercício de cargo ou função pública em razão de irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contado da decisão não exaurido; e vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

2. A suspensão judicial da decisão que rejeitou as contas afasta a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90, consoante ressalva expressa nesse dispositivo.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 37409, Acórdão de 08/11/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva

Contudo, apesar de não constar expressamente do texto da norma aplicável, a jurisprudência eleitoral tem admitido como causa excludente da inelegibilidade prevista na alínea “g” a anulação do decreto do Poder Legislativo, que tenha rejeitado as contas, em razão de vícios procedimentais ou de violação de garantias fundamentais, haja vista que a Administração tem o poder de rever seus atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos.

Entretanto, não tem o mesmo efeito a revogação do ato (decreto legislativo) que tenha rejeitado as contas do agente público, expedida apenas por critério político, vale dizer, anulação por critério que não se fundamente em alguma ilegalidade ou grave irregularidade do ato originário de rejeição das contas.

Veja, a propósito, elucidativo julgado do colendo TSE:

2. A partir da análise da jurisprudência do TSE, cabe diferenciar as hipóteses de anulação do ato administrativo por vício intrínseco e a de mera revogação, por

critérios de oportunidade e conveniência.

3. A anulação do decreto do Poder Legislativo em razão de vícios procedimentais ou de violação de garantias fundamentais é admitida como fator externo que exclui a inelegibilidade prevista na alínea “g” do art. 1º, I, da LC 64/90, uma vez que a Administração tem o poder de rever seus atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos.

4. A revogação por critérios políticos, de conveniência e oportunidade, não exclui os direitos gerados pelo ato anterior cujo mérito é reapreciado pela Administração. Assim, a revogação do decreto que rejeitou as contas do recorrente sem que se tenha indicado qualquer vício no julgamento anterior não tem o condão de afastar a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas. Precedentes.

5. No caso, o aspecto formal dos decretos que rejeitaram as contas do recorrente foi examinado pelo Poder Judiciário, que assentou inexistir qualquer vício de procedimento.

6. A Corte Regional Eleitoral, examinando o teor do parecer da comissão da Câmara Municipal que embasou os decretos de rejeição das contas, assentou a existência de vícios graves (inobservância por percentuais destinados à saúde e à educação; fracionamento de compras em desrespeito à Lei nº 8.666/93; abertura de créditos suplementares) que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, são caracterizadores de irregularidade insanável apta a configurar ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 21246 - TOMÉ AÇU – PA, Acórdão de 19/12/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva

Sobre o aspecto da insanabilidade da irregularidade ensejadora da desaprovação de contas do agente público, é de se ver a evolução do TSE sobre o tema, admitindo aquela Corte atualmente a sanabilidade das irregularidades, como no caso de *déficit* orçamentário de um ano a que se proceda a correções superavitárias no exercício seguinte. É o caso do julgado seguinte:

A mera existência de déficit orçamentário não é suficiente para que se compreenda a má-fé do administrador público. A possibilidade do saneamento do déficit no ano posterior, como já admitido por este Tribunal, é suficiente para afastar o caráter de insanabilidade do vício.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 11567, Acórdão de 19/12/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva.

No que concerne à configuração do dolo na conduta do agente público, não se exige mais do que o dolo genérico, típico da inobservância de preceitos legais aplicáveis à gestão da coisa pública, consoante afirmado no julgado a seguir transcrito:

[...] para se caracterizar a causa de inelegibilidade prevista na alínea “g” do art. 1º, I, da LC 64/90, não se exige a presença do dolo específico ou do *consilium fraudis*, bastando, como regra geral, o chamado dolo genérico, que se pode ter por configurado quando o Administrador não atende, voluntariamente, nem apresenta escusas aceitáveis para seu ato, os comandos constitucionais ou legais, que vinculam e pautam as condutas dos gestores, especialmente, no que diz respeito aos gastos públicos.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 17292, Acórdão de 21/03/2017, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

Quanto à irrecorribilidade da decisão do órgão competente, também a jurisprudência eleitoral muito já debateu, tendo considerado que

A mera interposição de recurso de revisão ou, ainda, de *querela nullitatis* perante o Tribunal de Contas da União não afasta a natureza irrecorrível da decisão que rejeitou as contas. Precedentes.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 24020, Acórdão de 14/03/2017, Relator(a) Min. Rosa Weber.

De igual forma, a definição de qual seria o órgão competente a que alude o texto legal, muito já se discutiu a respeito, tendo finalmente restado assentado que

a Câmara Municipal, e não a Corte de Contas, é o órgão investido de competência constitucional para processar e julgar as contas do chefe do Executivo, sejam elas de governo ou de gestão, ante o reconhecimento da existência de unicidade nesse regime de contas prestadas, *ex vi* dos arts. 31, § 2º, 71, I, e 75, todos da Constituição (Precedente: STF, RE nº 848.826 - repercussão geral).
RO - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 75929, Acórdão de 21/02/2017, Relator(a) Min. Luiz Fux.

3.3 Da inelegibilidade do art. 1º, inc. I, alínea “I”, da LC nº 64/90

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Como se constata, a inelegibilidade da alínea “1” tem como causa uma decisão judicial e precisa cumular os seguintes requisitos: 1. Decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 2. Que tenha condenado o pretense candidato à suspensão dos direitos políticos; 3. Que reconheça a existência de ato doloso de improbidade administrativa; 4. Que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Se a decisão da Justiça Comum não condenar à suspensão dos direitos políticos, não restará implementado o pressuposto legal da inelegibilidade na seara eleitoral. Da exigência legal e jurisprudencial sobre o tema depreende-se que a inelegibilidade não opera *ex lege*, mas por força do expresse reconhecimento e condenação do juízo competente para analisar a questão, bem ainda, não há de se falar em suspensão automática dos direitos políticos de quem não tenha efetiva e pessoalmente participado da conduta, eis que, nesta última hipótese, trata-se de inequívoca causa de natureza personalíssima. Dito de outra forma, não se suspende direitos políticos de alguém por conduta de outrem.

Confira-se, a propósito de todas as decisões em sentido idêntico:

Para incidência da inelegibilidade, é indispensável que o candidato tenha sido condenado à suspensão de direitos políticos, requisito que deve constar de modo expresse da parte dispositiva do decreto condenatório, já que não decorre automaticamente do ilícito.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 11227, Acórdão de 15/12/2016, Relator(a) Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin.

A despeito do princípio da unicidade da chapa majoritária, a cassação do diploma do titular não alcança o vice com ele eleito. De efeito, a suspensão dos direitos políticos do cabeça da chapa configura causa de natureza pessoal que, bem por isso, não pode transpassar a esfera jurídica de outrem.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 261, Acórdão de 09/03/2017, Relator(a) Min. Luiz Fux.

Ademais, a conduta do agente precisa ter sido reconhecida, na sentença ou acórdão, como ato doloso e que tenha importado, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (do agente ou de terceiro). A propósito, confira-se:

A jurisprudência desta Corte Superior exige, para o fim de se reconhecer a inelegibilidade fundada na alínea I do inciso I do art. 1º da LC 64/90, que haja a condenação simultânea por dano ao erário e por enriquecimento ilícito do próprio agente público ou de terceiros. Tal posição foi ratificada por este Tribunal para as eleições de 2016, conforme o julgamento do REspe 49-32/SP, de relatoria da eminente Ministra Luciana Lóssio (acórdão publicado na sessão de 18.10.2016).

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 10294 - VARRE-SAI - RJ, Acórdão de 07/02/2017, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

Contudo, essa exigência de simultaneidade dos requisitos de lesão ao erário e enriquecimento ilícito, para o bem da moralidade, necessitaria de uma releitura, e isso já foi sinalizado pela jurisprudência do TSE, ainda que de maneira vacilante. Neste sentido,

6. Nos termos do voto do Ministro Herman Benjamin, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral merece revisão, para eleições vindouras, com a fixação da tese de que não se exige, para a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC 64/90, que a suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa decorra, cumulativamente, de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Contudo, na ótica da maioria, além de não ser possível adotar tal interpretação, descabe indicar, desde logo, alteração da jurisprudência para pleito vindouro, pois não é possível vincular o entendimento de colegiado cuja composição será diversa, em razão da renovação natural que é característica desta Justiça.

7. Anotação, apenas a título de sinalização aos jurisdicionados, para que não se alegue insegurança jurídica, de que a matéria poderá ser objeto de rediscussão nas próximas eleições.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 4932 - QUATÁ – SP, Acórdão de 18/10/2016, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio.

De qualquer forma, mostra-se alvissareira a indicação contida no julgado referido, precisamente porque a moralidade que se exige de quem pretenda exercer cargo público eletivo demandaria interpretação conforme a Constituição do dispositivo legal do art. 1º, inc. I, alínea “I”, do LC nº 64/90, para efeito de considerar com de função disjuntiva (e não propriamente aditiva) a partícula “e”, o que redundaria no reconhecimento pela Justiça Eleitoral de inele-

gibilidade, caso a Justiça Comum declare ter havido improbidade administrativa decorrente de conduta que tenha importado lesão ao erário “ou” enriquecimento ilícito.

Essa releitura que se propõe ao texto da norma do art. °, inc. I, alínea “I”, da LC nº 64/90, restaria mais consentânea com a exigência constitucional contida no art. 14, § 9º, no que comporta à efetividade da proteção da probidade administrativa e da moralidade para exercício do mandato eletivo, considerada a vida pregressa do candidato.

Não obstante, o posicionamento acima esposado, deve ser ressaltado que não é toda e qualquer conduta, ainda que dolosa, que necessariamente importa inelegibilidade, até porque as normas que restringem direitos ou impõem qualquer tipo de sanção, em sentido amplo, demandam interpretação estrita, não sendo lícito ao intérprete ampliar seu conceito ou sua extensão, para alcançar pessoas ou situações a que a lei não determinou fossem atingidas. Confira-se:

A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica no sentido de que a incidência do art. 1º, I, I, da LC nº 64/90 pressupõe a existência dos seguintes requisitos: a) condenação por ato de improbidade administrativa que importe, simultaneamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; b) presença de dolo; c) decisão definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado; e d) sanção de suspensão dos direitos políticos. [...]

Não é qualquer condenação por ato de improbidade que gera a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da LC nº 64/90, não podendo o julgador interpretar extensivamente normas restritivas de direito, a fim de prestigiar o direito fundamental à elegibilidade e o respeito ao voto popular, pilares do estado democrático de direito.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 10049, Acórdão de 21/02/2017, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio.

A possibilidade de caracterização da inelegibilidade por condenação em ação de improbidade em razão de sentença proferida com base apenas nas hipóteses do art. 9º ou do art. 10 da Lei nº 8.429/92 não exclui a necessidade de o enriquecimento ilícito e o dano ao erário terem sido reconhecidos pela Justiça Comum, ainda que não constem expressamente do dispositivo da sentença.

Não cabe à Justiça Eleitoral considerar como caracterizado o dano ao erário ou o enriquecimento ilícito quando eles não foram afirmados pela Justiça Comum. RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 13493, Acórdão de 09/03/2017, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva.

Logo, não gerará inelegibilidade a improbidade administrativa que não tenha sido considerada na sentença ou acórdão como conduta dolosa, ou que, apesar de dolosa, não tenha acumulado as duas condições de lesão ao erário e também de enriquecimento ilícito (do agente ou de terceiro).

Não se olvide, contudo, que, apesar da exigência de que tais elementos estejam expressos na sentença ou acórdão da Justiça Comum, a Justiça Eleitoral tenha competência para extrair tais elementos a partir da fundamentação e da parte dispositiva da decisão da Justiça Comum, consoante decidido no REspe nº 5039, assim ementado:

2 - À Justiça Eleitoral compete análise que não desnature, em essência, condenações por improbidade levadas a efeito na Justiça Comum. É dizer: impossível

reenquadrar os fatos apurados na ação de improbidade e, a partir de emendas, suposições e ilações, deflagrar inelegibilidades, o que não quer significar, obviamente, não possa a Corte Eleitoral examinar as condenações por inteiro, a partir de sua *ratio* decisória.

3 - Para fins de inelegibilidade, não só é lícito, mas também imprescindível à Justiça Eleitoral examinar o acórdão da Justiça Comum - em que proclamada a improbidade - em seu conjunto, por inteiro, até mesmo para ser fiel ao alcance preciso e exato da decisão. Perceba-se: não pode a Justiça Eleitoral incluir ou suprimir nada, requalificar fatos e provas, conceber adendos, refazer conclusões, mas é de todo legítimo interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. Imperativo recolher e aquilatar os elementos daquele acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade. [...]

6. - Acórdão recorrido proferido no sentido de que, conquanto não exista menção expressa, explícita, categórica, no aresto da ação de improbidade, ao art. 9º da Lei nº 8.429/92, houve, sim, indiscutivelmente, além de dano ao erário, enriquecimento ilícito de terceiros e dos próprios interessados.

RESPE – Recurso Especial Eleitoral nº 5039, Acórdão de 13/12/2016, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio.

Igualmente não gera inelegibilidade a improbidade administrativa que tenha somente aptidão para atentar contra os princípios da administração pública.

1. Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, reafirmada para as Eleições 2016, somente

incide a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990 nos casos de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito. Precedentes.

2. Reconhecida, à luz do aresto regional, a condenação por atos de improbidade que acarretaram violação de princípios da Administração Pública e dano ao erário, não constatada a existência de enriquecimento ilícito, não incide a restrição do art. 1º, I, I, da Lei de Inelegibilidades.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 22078, Acórdão de 09/02/2017, Relator(a) Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa.

Importante apontamento no tocante à matéria sob estudo é que a imposição de inelegibilidade por improbidade administrativa começa a contar após o cumprimento da pena decretada pela Justiça Comum, que pode ser de 5 a 10 anos (Lei nº 4829/92, art. 12, I e II), o que, segundo Gomes (2016, p. 263), constitui sanção muitíssimo severa, em face de significar privação da cidadania passiva por até 18 anos (somados os possíveis 10 anos de suspensão de direitos políticos por condenação da Justiça Comum aos 8 anos inelegível por força desta alínea I, do inc. I, do art. 1º da LC 64/90).

Outra anotação digna de menção é que a presente inelegibilidade pode ser aplicada em função de situações consolidadas antes da vigência da Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/10).

Neste sentido, os julgados a seguir transcritos:

2. A suspensão dos direitos políticos, no caso de condenação por ato doloso de improbidade administrativa, que importe lesão ao erário e enriquecimento ilícito,

opera-se a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20 da Lei nº 8.429/92 e do art. 15, V, da CF), perdurando seus efeitos até o cumprimento da pena, sendo, portanto, uma consequência dessa sentença. Já a inelegibilidade prevista na alínea “I” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, por sua vez, é um efeito secundário dessa condenação.

3. Conforme estabelece a parte final da referida alínea “I”, somente após o cumprimento de todas as penas decorrentes de sentença condenatória ou de decisão colegiada - que suspendeu os direitos políticos do candidato (art. 37, § 4º, da CF) -, que o prazo de 8 anos da inelegibilidade em questão começará a fluir. Precedentes. RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 13021, Acórdão de 20/04/2017, Relator(a) Min. Luciana Lóssio.

A incidência da LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) a condenações por improbidade administrativa proferidas por órgão colegiado antes de sua vigência não ofende o princípio da segurança jurídica, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADC 29/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 29.6.2012.

RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 37569, Acórdão de 06/12/2016, Relator(a) Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin.

SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS, PELO PRAZO DE CINCO ANOS, ANTE A PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO NO ANO DE 2008. DECURSO DO LAPSO DE CINCO ANOS EM 2013, INCIDINDO, A PARTIR DAÍ, A INELEGIBILIDADE DE OITO ANOS

PREVISTA NO ART. 1, 1, “L”, DA LC 64/90. A LC Nº135/2010 SE APLICA ÀS SITUAÇÕES CONSOLIDADAS ANTES DE SUA VIGÊNCIA, CONFORME ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INDEFERIMENTO DO REGISTRO MANTIDO.

RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 13021, Acórdão de 19/12/2016, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio.

Convém anotar, em reforço do apontamento referido acima, que o TSE reafirmou recentemente seu posicionamento a respeito, consoante nota constante do Informativo TSE Nº 5, ano 19, 10 abril 2017 / 23 abril 2017, assim redigido:

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou posicionamento de que a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea I, da Lei Complementar nº 64/1990 com redação conferida pela Lei Complementar nº 135/2010, retroage para alcançar **condenação já transitada em julgado** à época da sua entrada em vigor.

4 Conclusão

A moralidade que a Constituição Federal exige dos candidatos a cargo público eletivo, considerada sua vida pregressa, sinaliza para a necessidade de releitura do texto da norma do art. 1º, inc. I, alínea “I”, da LC nº 64/90, de forma que, em uma interpretação conforme a Constituição, prevaleça o entendimento de que não se exige cumulatividade

dos requisitos de lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, pois, a mera lesão ao erário, por conduta dolosa, já demonstraria violação à exigência de observância da moralidade, o mesmo ocorrendo com a simples conduta isolada de enriquecimento ilícito.

Ora, não existe enriquecimento ilícito que esteja dentro dos limites da moralidade, muito menos conduta dolosa que não cause lesão ao patrimônio público.

A mesma exigência da moralidade igualmente justifica que a inelegibilidade alcance situações jurídicas dos candidatos, por condutas praticadas antes da entrada em vigor da LC nº 135/2010, por não se tratar a inelegibilidade, propriamente, de sanção, mas de inadequação do candidato ao regime do processo eleitoral, consoante decidido pelo Colendo STF nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) nºs 29 e 30.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de direito eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 8. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e processo eleitoral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

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

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de direito eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2016.