



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA

**A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADES
DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO
TRANSITADA EM JULGADO - Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela
Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**

Brasília, 2024.

CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA

**A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADES
DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO
TRANSITADA EM JULGADO - Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela
Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**

Tese de doutoramento apresentada à Universidade de
Brasília - UNB como requisito para obtenção do título
de Doutor em Direito.

Orientação: Professor Mamede Said Maia Filho.

Brasília, 2024.

LACERDA, Caroline Maria Vieira.

A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADES DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO TRANSITADA EM JULGADO - Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº14.230/2021) – Brasília: 2024.

175 p.

Tese (Doutorado em Direito – Universidade de Brasília (UNB), 2024).

Orientação: Professor Mamede Said Maia Filho.

CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA

**A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADES
DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO
TRANSITADA EM JULGADO - Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela
Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (orientador)
Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. José Eduardo Martins Cardozo
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profa. Dra. Marcia Pelegrini
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profa. Dra. Fernanda Lage
Universidade de Brasília (UNB)

Brasília, 2024.

RESUMO

O presente trabalho analisa a temática das inelegibilidades em casos de improbidade administrativa, com foco no debate em torno da aplicação da pena antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, conforme está determinado pela redação das alíneas g e l do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990), alterada pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010). Aborda-se a natureza jurídica sancionadora nas inelegibilidades, a fim de definir as inconsistências de sua implementação antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, por violar a presunção de inocência, ser incompatível com a natureza penalizadora e gerar desigualdade no tratamento de candidatos. A fim de corrigir a falta de previsibilidade do prazo de suspensão da capacidade eleitoral passiva, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021) mencionou, ainda que timidamente, em alguns de seus dispositivos, disposições eleitorais. Especialmente no art. 12, § 10, fez alusão à detração do tempo de suspensão dos direitos políticos do período de inelegibilidade, com o intuito de evitar situações em que o tempo de inelegibilidade seja superior ao tempo de suspensão dos direitos políticos. Apesar da intenção de gerar maior segurança jurídica em matéria eleitoral, é notório que a norma ainda carece de robustez técnica que diferencie a suspensão dos direitos políticos das inelegibilidades decorrentes de sanção por improbidade. Ainda assim, é notório o avanço na disciplina da intersecção do direito administrativo com o direito eleitoral. Contudo, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia dessa regra por entender que ela pode violar a vedação ao retrocesso e o princípio da proporcionalidade. Essa decisão reforça a necessidade de repensar a inelegibilidade antes do trânsito em julgado. A inelegibilidade antecipada pode ter graves consequências para o candidato, como o prejuízo à sua carreira política e à sua imagem pública. A exigência de trânsito em julgado para a inelegibilidade não significa dispensa da probidade administrativa ou da moralidade para o exercício de mandato eletivo, mas observância à presunção de inocência e à segurança jurídica, fundamentos do Estado Democrático de Direito. É necessário buscar soluções que conciliem a necessidade de punir os atos de improbidade com a garantia dos direitos políticos dos cidadãos.

Palavras-chave: Inelegibilidade, Presunção de Inocência, Improbidade Administrativa, Lei da Ficha Limpa, Lei das Inelegibilidades.

ABSTRACT

This paper analyzes the theme of ineligibilities in cases of administrative misconduct, focusing on the debate around the application of penalties before the final judgment of the conviction, as specified by the provisions of subparagraphs g and l of paragraph I of Article 1 of the Ineligibilities Law (LC No. 64/1990), amended by the Clean Record Law (LC No. 135/2010). It addresses the punitive legal nature of ineligibilities to define the inconsistencies in their implementation before the final judgment of the conviction decision, for violating the presumption of innocence, being incompatible with the punitive nature, and generating inequality in the treatment of candidates. To correct the lack of predictability in the duration of the suspension of passive electoral capacity, the Administrative Misconduct Law (Law No. 8.429/1992, amended by Law No. 14.230/2021) mentioned, albeit timidly, electoral provisions in some of its devices. Especially in Article 12, § 10, it alludes to the deduction of the time of suspension of political rights from the period of ineligibility, with the aim of avoiding situations where the ineligibility period exceeds the time of suspension of political rights. Despite the intention to generate greater legal certainty in electoral matters, it is evident that the norm still lacks technical robustness to differentiate the suspension of political rights from ineligibilities resulting from sanctions for misconduct. Nevertheless, there is a notable advancement in the discipline of the intersection of administrative law with electoral law. However, the Supreme Federal Court suspended the effectiveness of this rule because it may violate the prohibition against regression and the principle of proportionality. This decision reinforces the need to rethink ineligibility before the final judgment. Early ineligibility can have serious consequences for the candidate, such as damage to their political career and public image. The requirement for a final judgment for ineligibility does not mean dispensing with administrative probity or morality for holding an elective mandate but adherence to the presumption of innocence and legal certainty, foundations of the Democratic State of Law. It is necessary to seek solutions that reconcile the need to punish acts of misconduct with the guarantee of citizens' political rights.

Keywords: Ineligibility, Presumption of Innocence, Administrative Misconduct, Clean Record Law, Ineligibilities Law.

LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucional
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação Declaratória de Descumprimento de Preceito Fundamental
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
DAS	Direito Administrativo Sancionador
LC	Lei Complementar
LE	Lei das Eleições (Lei 9.504/97)
LI	Lei das Inelegibilidades (LC 64/90)
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LPP	Lei dos Partidos Políticos
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Eleitoral
MPF	Ministério Público Federal
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SV	Súmula Vinculante
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ANÁLISE JURÍDICA DOS DIREITOS POLÍTICOS E REQUISITOS PARA CANDIDATURA.....	14
1.1 - O Exercício e o Gozo dos Direitos Políticos como Facetas dos Direitos Fundamentais do Cidadão	16
1.1.1 – Dimensão Negativa dos Direitos Políticos	18
1.2 - Capacidade Eleitoral Ativa - O Jus Suffragii	20
1.3 Capacidade Eleitoral Passiva - O Jus Honorum	24
1.4 - Inelegibilidade	29
1.4.1 - Reconhecimento da Validade Jurídica da Aplicação das Hipóteses de Inelegibilidade Instituídas pela Lei Complementar nº 135/2010 - Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578	40
1.4.2 - Natureza Jurídica das Inelegibilidades – <i>Status</i> ou Sanção?.....	42
1.4.2.1 - Inelegibilidade como <i>Status</i>	44
1.4.2.2 - Inelegibilidade como Sanção	47
2 - INELEGIBILIDADES DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	55
2.1 - Inelegibilidades Decorrentes de Rejeição de Contas por Irregularidade que Configure Ato de Improbidade Administrativa (art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990)	56
2.2 - Inelegibilidades Decorrentes de Condenações em Ações de Improbidade Administrativa (art. 1º, I, l, da LC nº 64/1990)	60
2.3 - Forma de Contagem de Prazo de Inelegibilidades Decorrentes de Atos de Improbidade Administrativa	64
2.4 - Inelegibilidade, Detração e ADI nº 6.630	68
3 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	70
3.1 – Moralidade Administrativa.....	74
3.2 Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).....	83

3.3 – Natureza jurídica das ações de improbidade administrativa	84
3.4 Agentes Políticos como Sujeitos Ativos de Ato de Improbidade Administrativa.....	88
3.5 - Disfunções da Lei de Improbidade Administrativa.....	91
3.6 - Alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro na Lei de Improbidade Administrativa	94
3.7 - Principais Alterações Promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa	97
3.8 - A Retroatividade da Lei nº 14.230/2021 em Relação ao Dolo e à Prescrição – Tema nº 1.199/STF	108
3.9 Efeitos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.678/DF na Nova Lei de Improbidade Administrativa	111
3.10 - Efeitos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236 na Nova Lei de Improbidade Administrativa.....	113
3.11 Alterações Promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa em Conflito Aparente com o Regime Constitucional-Eleitoral quanto aos Agentes Políticos	116
4 A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO TRANSITADA EM JULGADO.....	120
4.1 A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidade não transitada em julgado .	120
4.2 A Segurança Jurídica Eleitoral	127
4.3 A exigência do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa e a presunção de não culpabilidade	133
4.4 Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº14.230/2021): A Projeção do Princípio da Presunção de Inocência das Causas de Inelegibilidades Fundadas em Situações Judiciais Precárias Decorrentes de Ação de Improbidade Administrativa.....	138
4.5 Suspensão da regra de detração e retorno à situação inconstitucional	141
CONCLUSÃO.....	145

REFERÊNCIAS 149

**REFLEXOS ELEITORAIS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: análise das alterações promovidas pela Lei
14.230/2021 na contagem do prazo de suspensão de direitos políticos e de
inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa**

INTRODUÇÃO

O exercício e o gozo dos direitos políticos são as facetas mais importantes dos direitos fundamentais do cidadão. A garantia de que o poder estatal seja exercido por representantes escolhidos, de forma livre e em condições igualitárias, sem a prevalência de interesses pessoais ou de determinados grupos, é um dos instrumentos de efetivação da democracia.

Para tanto, o sistema jurídico definiu as condições a que se devem submeter os pretensos candidatos, a fim de que os cidadãos exerçam o direito de escolha de seus representantes (*ius suffragii*) e o direito de serem escolhidos para o exercício das altas funções públicas (*ius honorum*) com a segurança de que o fizeram sob os preceitos verdadeiramente democráticos.

Assim, dispôs a Constituição Federal de 1988 sobre condições de alistabilidade, elegibilidade e inelegibilidade, conceitos que, apesar de dotados de grande intersecção, não se confundem.

O presente trabalho se propõe a conceituar e diferenciar esses institutos, a fim de dar enfoque à vedação eleitoral ao *ius honorum* de candidatos condenados em ações de improbidade administrativa, para demonstrar as inconsistências da contagem dos prazos de inelegibilidade à luz da presunção de inocência.

A fim de dar concretude ao comando constitucional do art. 14, § 9º, foi editada a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64, de 18 de maio de 1990). Em sua redação original, a norma elencou situações que, presentes, importariam em restrição *temporária* ao direito de ser votado dos cidadãos.

Posteriormente, a Lei das Inelegibilidades foi modificada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), para elencar diversas hipóteses que acarretam inelegibilidades, como: a condenação criminal por determinados crimes; a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas; a demissão do serviço público por processo administrativo ou judicial; a perda do mandato por infringência de norma; a condenação por condutas vedadas no âmbito eleitoral; a aposentadoria compulsória de membros do Ministério Público ou da magistratura; a condenação por improbidade administrativa entre outras hipóteses.

Ou seja, além de serem passíveis de sancionamento por suspensão de direitos políticos, desde a alteração promovida pela Lei da Ficha Limpa, a LC nº 64/1990 estabelece que condenações por improbidade administrativa podem gerar inelegibilidades.

A partir da leitura conjugada da Lei das Inelegibilidades com as inovações trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992, alterada pela Lei nº 14.260, de 25 de outubro de 2021), pode-se perceber que as causas de inelegibilidades representam um dos mais importantes paradigmas do bloco normativo que estrutura o processo eleitoral brasileiro.

O legislador, no desempenho dessa verdadeira delegação constitucional, prescreveu, de modo plenamente legítimo, que a suspensão dos direitos políticos, nos processos civis instaurados por improbidade administrativa, efetivar-se-á “com o trânsito em julgado da sentença condenatória” (art. 12, § 9º).

A LIA, dessa maneira, em atenção ao princípio da segurança jurídica, que tem, na formação da coisa julgada, a causa visível de sua concretização, condicionou a adoção daquela medida restritiva de direitos políticos à existência de uma situação juridicamente consolidada que representa uma garantia de preservação de sua integridade.

Isso porque a suspensão dos direitos políticos não é prevista pela Constituição como medida acautelatória, mas sim como sanção. Portanto, observada sua natureza penalizadora, para se impingir a suspensão dos direitos políticos ao réu da ação civil por improbidade, é necessário um juízo de certeza, existente apenas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Com efeito, a LIA impediu a restrição assoberbada da cidadania passiva, prestigiando a prática da liberdade em sua dimensão política. Dessa forma, mencionada legislação, cautelosamente, obstaculizou seu mau uso, pois, entendendo-se de forma diversa, o trâmite da ação civil, anteriormente à condenação definitiva, já teria o condão de impingir aos réus a pecha de culpados.

Contudo, o mesmo não ocorre em relação às inelegibilidades. O art. 1º, I, g e l, da LC nº 64/1990, torna inelegível quem for condenado por órgão colegiado pela prática dolosa de ato de improbidade administrativa que resulte em lesão ao patrimônio e enriquecimento ilícito. Extrai-se dos referidos dispositivos que o legislador dispensou o trânsito em julgado da decisão colegiada para a configuração da inelegibilidade.

Como a apuração da ocorrência da improbidade administrativa depende de regular processo em trânsito na Justiça Comum, questionável o impedimento à candidatura antes do julgamento definitivo da questão obstativa.

Nas democracias mesmo os criminosos são sujeitos de direitos. Não perdem essa qualidade, para se transformarem em objetos processuais. São pessoas, inseridas entre aquelas beneficiadas pela afirmação constitucional da sua dignidade. É inadmissível a sua exclusão social, sem que sejam consideradas, em quaisquer circunstâncias, as singularidades de cada infração, o que somente se pode apurar plenamente quando transitada em julgado a condenação de cada qual.

No processo eleitoral, isso igualmente se aplica. Isso porque, se a pena por improbidade não pode ser executada provisoriamente, como poderá ela surtir efeitos eleitorais? A teor do texto expresso do art. 15, III, da CF/1988 e do art. 12, § 9º da LIA, o investigado por improbidade não perde os seus direitos políticos. Então, como admitir que fique inelegível?

A solução para o problema aqui enfrentado não se encontra em medidas ofensivas ao princípio da não culpabilidade, mas na necessária e permanente busca por celeridade processual e pela plena efetividade do princípio da duração razoável do processo.

A exigência de coisa julgada para a suspensão dos direitos políticos como sanção em ação de improbidade administrativa não significa dispensa de probidade administrativa ou de moralidade para o exercício de mandato eletivo. Entre os primados constitucionais da coisa julgada e da probidade administrativa, inexistente qualquer colisão ou antinomia. Em suma, a condição intransponível do trânsito em julgado de decisão colegiada condenatória para a suspensão dos direitos políticos não tisona o Estado Democrático de Direito, ao contrário, consagra a segurança jurídica como seu fundamento estruturante.

1. ANÁLISE JURÍDICA DOS DIREITOS POLÍTICOS E REQUISITOS PARA CANDIDATURA

A fim de atingir o escopo deste trabalho, é imprescindível a compreensão do Sistema Eleitoral brasileiro e de seu regime jurídico.

Nessa perspectiva é indispensável compreender que a seara eleitoral engloba aspectos extremamente sensíveis para o Estado Democrático de Direito, de forma que inconsistências em sua hermenêutica podem gerar insegurança jurídica capaz de romper com aquilo que é mais caro à separação de poderes, à legalidade e à garantia de direitos fundamentais. O descumprimento de preceitos tão relevantes à democracia e ao federalismo podem gerar a ruptura do Estado Democrático de Direito consolidado.

O direito eleitoral, não obstante tenha muitas de suas normas definidas pela Constituição Federal, ainda se ressent de um ordenamento infraconstitucional dotado de maior segurança jurídica e estabilidade. Isso porque seu histórico inconsistente, advindo do colonialismo, do imperialismo, das recentes república e democracia, trouxe particularidades que reverberam até a atualidade: a falta de clareza, precisão e consistência em algumas normas eleitorais, que geram interpretações conflitantes, incertezas jurídicas e disputas legais que afetam a lisura e a confiabilidade do processo eleitoral.

A constante alteração e a falta de atualização adequada das leis eleitorais também contribuem para a instabilidade do sistema. Mudanças frequentes nas regras eleitorais podem gerar confusão entre os eleitores, os candidatos e as autoridades eleitorais, prejudicando a transparência e a eficiência do processo eleitoral.

A história do direito eleitoral no Brasil demonstra a utilização de seu regime jurídico, por muitas vezes, para o atingimento de fins que desbordam dos objetivos de um Estado Democrático de Direito. A doutrina e a jurisprudência eleitorais refletem as inconsistências históricas, políticas e sociais ocorridas no Brasil, de forma que pouco se aprofunda nas delimitações de termos técnico-jurídicos que diferenciam suas bases hermenêuticas e práticas.

A falta de definição e aprofundamento sobre termos técnicos-jurídicos eleitorais gera discrepância de entendimentos que resultam em grande insegurança jurídica aos envolvidos.

Diante disso, a evolução histórico-legislativa do direito eleitoral demonstra a necessidade de diferenciação do entendimento de conceitos como: direitos políticos, condições de alistabilidade e de elegibilidade, condições de inelegibilidade – conceitos esses que não se confundem, apesar de serem aplicados conjuntamente em alguns casos.

Ao distinguir tais conceitos, busca-se proteger os direitos individuais e prevenir abusos de poder e manipulações no processo eleitoral, garantindo a igualdade de oportunidades para os candidatos e a lisura das eleições. Reforça-se o respeito ao Estado de Direito e à legalidade, ao assegurar que as decisões e ações no âmbito eleitoral estejam em conformidade com a legislação vigente e os princípios democráticos.

Essa clareza conceitual contribui para fortalecer as instituições democráticas e a participação cidadã, fundamentais para o bom funcionamento do sistema político.

O presente tópico tem por intuito diferenciar esses conceitos e suas principais características, especialmente para demonstrar, nos tópicos seguintes, os efeitos eleitorais possíveis da condenação de um agente político por ação de improbidade administrativa.

Isso porque, capacidade eleitoral se distingue de perda e suspensão de direitos políticos que, por sua vez, também não se confunde com inelegibilidade. Apesar de óbvio que tais termos técnicos tem naturezas distintas e são aplicados em diferentes casos, a prática eleitoral, principalmente na intersecção com o direito administrativo, demonstra carência nessa diferenciação.

Isso acaba por trazer confusão a termos de extrema relevância, a ponto de os operadores do direito não conhecerem a natureza jurídica e os termos de sua aplicação. Exemplo disso ocorreu nas recentes alterações realizadas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A norma se dispôs a tangenciar, ainda que timidamente, a matéria eleitoral que lhe faz intersecção. Contudo, a inconsistência dos termos empregados acabou gerando maior instabilidade e insegurança jurídica na sua aplicação.

A diferenciação e compreensão dos efeitos eleitorais decorrentes de condenação por improbidade administrativa são essenciais para a correta compreensão dos reflexos da nova LIA no regime eleitoral, especialmente no que tange à contagem de tempo para suspensão de direitos políticos e para as inelegibilidades decorrentes dessa condenação, que, pelo novo texto legal, está ventilado no art. 12, § 10, da LIA.

Uma legislação eleitoral sólida e estável é essencial para garantir a integridade do processo democrático, a legitimidade das eleições e a confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Portanto, investir na melhoria da segurança jurídica e estabilidade do direito eleitoral é fundamental para fortalecer a democracia e assegurar o pleno exercício dos direitos políticos dos cidadãos.

Para tanto é que este capítulo se dispõe a elucidar as peculiaridades que diferenciam cada um dos termos eleitorais. A finalidade mediata é garantir que essas noções conceituais

fiquem claras não só ao operador do direito eleitoral, mas também àqueles que operacionalizam a intersecção entre essas duas disciplinas.

1.1 - O Exercício e o Gozo dos Direitos Políticos como Facetas dos Direitos Fundamentais do Cidadão

O exercício e o gozo dos direitos políticos são as facetas mais importantes dos direitos fundamentais do cidadão. Se traduzem, em suma, na possibilidade de o indivíduo influir no destino do Estado e opinar, em uma conjuntura coletiva, na fixação dos fins e das regras aplicáveis a sua comunidade, histórica e espacialmente contextualizada.

A efetiva participação dos cidadãos nos processos políticos do Estado somente ocorreu após longa trajetória história de persecução democrática. À compreensão de que a participação política dos cidadãos não deve se limitar ao direito de votar acresceu-se a noção de a sociedade interagir em favor da democracia participativa e do Estado Democrático de Direito.¹

Os direitos políticos, no Brasil, são limitados pela própria Constituição, que, em seu texto, aborda temas como o exercício da soberania popular por meio do sufrágio e do voto, a capacidade eleitoral, a elegibilidade e a impugnação de mandato eletivo.

Essa abordagem temática fornece os elementos necessários para compreender o significado dos direitos políticos ou direitos de cidadania: são os direitos concedidos ao cidadão que permitem sua efetiva participação e influência nas atividades governamentais, seja por meio do voto, ocupação de cargos públicos ou utilização de outros meios constitucionais e legais.

Embora essa concepção abranja não apenas os direitos políticos em si, mas também outros direitos dos quais os direitos políticos são pressupostos, tentar restringir o conceito resultaria em uma definição demasiadamente restrita.

É por isso que, na concepção atual, os modelos de participação democrática constituem o pleno exercício dos direitos políticos, nos quais se incluem o direito ao voto (*ius suffragii*) e o direito de ser votado (*ius honorum*). Para o gozo desse último direito, a Constituição Federal e a legislação eleitoral impõem o atendimento de determinados requisitos, denominados condições de elegibilidade.

Portanto, denominam-se direitos políticos 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.

¹ Essa concepção foi amplamente difundida por juristas como Jürgen Habermas e Friedrich Muller, dentre outros. O aperfeiçoamento da participação democrática continua sendo objeto de teorias jurídicas que cuidam da democracia do porvir, ratificando a evolução do tema.

É por meio dos direitos políticos que as pessoas – individual e coletivamente – intervêm e participam no governo. Desse modo, pode-se estabelecer um forte laço entre os direitos políticos e o exercício da democracia.

Os direitos políticos garantem aos cidadãos o direito de participar ativamente do processo político, seja votando em eleições, se candidatando a cargos públicos, participando de manifestações ou expressando suas opiniões livremente. Essa participação é fundamental para a democracia, pois permite que os cidadãos influenciem as decisões políticas e exerçam controle sobre seus representantes.

Mais do que isso, a expressão refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual para todos, à autonomia de organização do sistema partidário e à igualdade de oportunidade dos partidos.²

Estar no pleno gozo dos direitos políticos implica estar apto a se alistar eleitoralmente, qualificar-se como candidato para cargos eletivos ou para nomeações em determinados cargos públicos não eletivos, participar ativamente de processos eleitorais, votar em eleições, plebiscitos e referendos, além de poder apresentar projetos de lei por meio da iniciativa popular e propor ação popular.

Contudo, os direitos políticos não são conferidos indistintamente a todos os habitantes do território estatal, mas somente aos nacionais que preenchem os requisitos expressos na Constituição e nas normas eleitorais, o *povo*.

Assim, em linguagem técnico-constitucional, *povo* constitui conceito operativo, que designa o conjunto dos indivíduos a que se reconhece o direito de participar na formação da vontade estatal, votando ou sendo votados com vistas a ocupar cargos político-eletivos.

Chama-se *cidadão* a pessoa detentora de direitos políticos, podendo, pois, participar desse processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos.

Os requisitos fundamentais para adquirir capacidade política são: a) capacidade civil e b) nacionalidade. Portanto, os estrangeiros e os menores de 16 anos não possuem direitos políticos.

Entretanto, nem todos os que possuem capacidade política têm todos os direitos políticos, como é o caso dos inelegíveis. A inelegibilidade, que é a restrição ao direito político de candidatar-se, pode decorrer de outras circunstâncias, como a impossibilidade de disputar

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 827.

eleitoralmente certos cargos por vedação constitucional, vínculos pessoais com titulares de certos cargos e outras situações previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

1.1.1 – Dimensão Negativa dos Direitos Políticos

A Constituição prevê duas formas de privação de direitos políticos: a perda e a suspensão. Proíbe, ademais, a cassação desses mesmos direitos.³

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.⁴

A perda dos direitos políticos consiste em deixar de ter, possuir, deter ou gozar algo. A ideia de perda liga-se à de definitividade. Portanto, a perda é permanente.⁵

Já a suspensão é interrupção temporária daquilo que está em curso, cessando quando terminam os efeitos de ato ou medida anterior. Trata-se, portanto, de privação temporária de direitos políticos.

A Constituição Federal de 1988 não diferencia quais são os casos de perda e de suspensão de direitos políticos. A diferenciação é feita apenas pela doutrina. Parte da doutrina considera os incisos I (cancelamento de naturalização) e IV (escusa de consciência) do art. 15 da Constituição como hipóteses de perda de direitos políticos. As demais são tidas como causas de suspensão.⁶ Assim era na Constituição de 1967, cujo art. 144 separava os casos de suspensão dos de perda.

³ Cassar significa desfazer ou desconstituir ato perfeito, anteriormente praticado, retirando-lhe a existência e a eficácia. Apesar de se tratar de termo técnico do direito público, ficou estigmatizado, porque a cassação de direitos políticos foi expediente largamente empregado pelo governo militar para afastar opositores do regime. No início do regime de exceção, o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, autorizou a cassação de mandatos legislativos.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 53.

⁶ Nesse sentido, pronunciam-se Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 115) e Moraes (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 256). Em sentido minoritário, José Jairo Gomes entende que o único caso de perda de direitos políticos se configura com o cancelamento de naturalização. Para ele, os demais casos do art. 15 da CF/1988 configuram suspensão de direitos políticos. (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 53.)

A perda ou a suspensão de direitos políticos podem acarretar várias consequências jurídicas, como o cancelamento do alistamento e a exclusão do corpo de eleitores, o cancelamento ou a suspensão da filiação partidária, a perda de mandato, a perda de cargo ou função pública, a impossibilidade de se ajuizar ação popular, o impedimento para votar ou ser votado e para exercer a iniciativa popular.

É fundamental proteger os cidadãos contra possíveis abusos na aplicação dessas medidas. Os direitos políticos não devem ser suspensos de forma arbitrária ou discriminatória.

A exclusão do corpo de eleitores não é automática, devendo ser observado o procedimento traçado no art. 77 do Código Eleitoral. Todavia, uma vez cessada a causa do cancelamento, poderá o interessado requerer novamente sua qualificação e inscrição no corpo eleitoral, recuperando, assim, sua cidadania.

No tocante a deputados federais, senadores, deputados estaduais e distritais, por força do disposto nos arts. 27, § 1º, e 32, § 3º, da Constituição, a concretização da perda dos direitos políticos acarreta a do mandato. Mas a perda de mandato legislativo deve necessariamente ser precedida de ato editado pela Mesa da Casa respectiva, que age de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político com representação no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

A perda de mandato constitui efeito necessário da ausência de direito político, sendo, por isso, apenas declarada pela Mesa da respectiva Casa Legislativa. Esse órgão não goza de discricionariedade (ou liberdade) para decidir se declara ou não a perda do mandato do parlamentar, pois trata-se de ato vinculado. É que, conforme já assentou o STF, da suspensão de direitos políticos “resulta por si mesma a perda do mandato eletivo ou do cargo do agente político”.⁷

A confusão entre suspensão de direitos políticos e inelegibilidades, muitas vezes, surge devido à sobreposição conceitual entre esses termos, embora eles tenham significados distintos no contexto legal e político.

A suspensão de direitos políticos refere-se à privação temporária dos direitos de participação política de um cidadão. Trata-se de uma sanção, que é geralmente imposta como uma forma de punição por condutas ilícitas, e visa dissuadir comportamentos prejudiciais à ordem democrática.

Portanto, é pacificado o entendimento que a natureza jurídica da suspensão e perda dos direitos políticos é eminentemente sancionatória, pois envolve a aplicação de uma pena

⁷ STF – RE nº 418876/MT – 1ª Turma – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJ 4 jun. 2004, p. 48.

decorrente da prática de determinadas condutas ilícitas ou violações das normas legais relacionadas aos direitos políticos.

Por isso, a aplicação da suspensão ou perda dos direitos políticos, em qualquer caso, só pode ocorrer após o trânsito em julgado de decisão judicial. Essa garantia está fundamentada no princípio do devido processo legal e no direito à ampla defesa e serve como uma salvaguarda contra possíveis erros judiciais ou abusos do poder estatal.

Por outro lado, as inelegibilidades são restrições legais que impedem determinadas pessoas de se candidatarem a cargos políticos específicos, independentemente de estarem ou não com seus direitos políticos suspensos.

Essas restrições podem ser estabelecidas por diferentes motivos, como idade, nacionalidade, vínculos familiares, filiação partidária ou condenações judiciais anteriores. O objetivo das inelegibilidades é garantir a integridade do processo eleitoral e evitar que indivíduos considerados inadequados ou inadequados ocupem cargos públicos.

Não há consenso doutrinário sobre a natureza jurídica de sanção das inelegibilidades, como será demonstrado nos tópicos seguintes. A confusão entre esses conceitos pode gerar inconsistências em sua aplicação e alterar a dimensão de garantias fundamentais aplicadas. Por esse motivo, diferenciar tais conceitos é essencial para a correta compreensão dos pontos de convergência entre o direito administrativo e eleitoral, que tratam de ambos os termos.

1.2 - Capacidade Eleitoral Ativa - O Jus Suffragii

Conforme estabelece a Constituição Federal, todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.⁸ A democracia representativa pressupõe a existência de um corpo eleitoral bem estruturado para escolha de seus mandatários. É fundamental que o processo de alistamento eleitoral seja acessível a todos os cidadãos, sem discriminação de qualquer tipo.

Entende-se por alistamento o procedimento administrativo-eleitoral pelo qual se qualificam e se inscrevem os eleitores. Nele se verifica o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais indispensáveis à inscrição do eleitor. Daí a importância do alistamento eleitoral, pois é ele que propicia a organização do eleitorado em todo o território nacional com vistas ao exercício do sufrágio.

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 1º, parágrafo único.

Uma vez deferido, o indivíduo é integrado ao corpo de eleitores, podendo exercer direitos políticos, votar e ser votado. Em outras palavras, o indivíduo adquire cidadania. Contudo, com o alistamento, adquire-se apenas a capacidade eleitoral ativa – o *jus suffragii* – a capacidade eleitoral passiva ou a elegibilidade depende de outros fatores, que não se confundem.

Portanto, o alistamento constitui pressuposto objetivo da cidadania, sem o qual não é possível a concretização da soberania popular. Ao tratar dessa matéria, a Constituição Federal distingue três situações: alistamento obrigatório, alistamento facultativo e casos de inalistabilidade.

O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor. Qualificação é o ato pelo qual o indivíduo fornece informações concernentes à sua pessoa, como nome, sexo, filiação, data de nascimento e endereço. Tais dados são inscritos no cadastro de eleitores.

Desde a promulgação da Lei nº 7.444/1985⁹, o alistamento eleitoral é realizado mediante processamento eletrônico de dados. Para inscrever-se, o alistando deve dirigir-se ao Cartório Eleitoral de seu domicílio eleitoral e preencher requerimento próprio, denominado Requerimento de Alistamento Eleitoral - RAE, cujo modelo é previamente aprovado e disponibilizado pela Justiça Eleitoral. Cuidando-se de alistamento originário, não se exige tempo mínimo de residência no local.

Deferido o alistamento por decisão do juiz eleitoral, o requerente passa a integrar o corpo de eleitores da circunscrição. Se indeferido, a inscrição é invalidada no sistema.

Confeccionado de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, o título eleitoral deve, necessariamente, ser emitido por computador. Dele constarão, em espaços próprios, o nome do eleitor, a data de nascimento, a unidade da Federação, o município, a zona e a seção eleitoral onde vota, o número da inscrição eleitoral, a data de emissão, a assinatura do juiz eleitoral, a assinatura do eleitor ou a impressão digital de seu polegar, bem como a expressão *segunda via*, quando for o caso.

Prescreve o art. 14, § 1º, I e II, *b*, da Constituição Federal, que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 e menores de 70 anos. Isso significa que todo cidadão que se encontrar nessa faixa etária tem o dever legal de inscrever-se como eleitor, comparecer ao local de votação, assinar a lista de comparecimento e votar.¹⁰ O alistamento e o

⁹ BRASIL. Lei nº 7.444 de 20 de dezembro de 1985.

¹⁰ O brasileiro nato que não se alistar até os 19 anos ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira incorrerá em multa imposta pelo juiz eleitoral e cobrada no ato da inscrição

voto constituem deveres cívicos; são verdadeiras funções exercidas no interesse da soberania popular.

O art. 14, § 1º, da Constituição, estabelece que o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para: (a) analfabetos¹¹; (b) maiores de 70 anos; (c) maiores de 16 e menores de 18 anos. Sendo facultativo o voto, não é necessária a apresentação de justificação por parte de quem se ausentar no dia do pleito, tampouco incidem quaisquer penalidades.

Quanto aos maiores de 16 e menores de 18 anos, a Resolução TSE nº 23.659, de 26 de outubro de 2021, faculta o alistamento, no ano em que se realizarem eleições, do menor que completar 16 anos até a data do pleito, inclusive¹². Logo, poderá alistar-se o menor que conte com apenas 15 anos de idade, desde que até a data da eleição complete 16 anos.

No que concerne aos que se encontram fora do País, o alistamento e o voto são obrigatórios, podendo ser feitos em representações diplomáticas ou consulares.

A inalistabilidade impede que a cidadania se constitua. O inalistável não pode exercer direitos políticos, pois lhe falta capacidade eleitoral ativa e passiva. Ou seja, não pode votar nem ser votado.

Estabelece o art. 14, § 2º, da Constituição Federal, não poderem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. Embora a Constituição não estabeleça expressamente, os apátridas também não podem se alistar.

Estrangeiro é aquele quem não detém nacionalidade brasileira. A cidadania só é deferida aos nacionais, isto é, aos brasileiros natos ou naturalizados.

Conscrito é o nome dado aos que prestam serviço militar obrigatório. Consiste esse serviço no exercício de atividades específicas desempenhadas nas Forças Armadas - Exército, Marinha e Aeronáutica -, compreendendo todos os encargos relacionados com a defesa nacional.¹³

(TSE - Res. nº 21.538/2003, art. 15). No entanto, essa sanção não se aplicará ao não alistado que requerer sua inscrição eleitoral até o 151º dia anterior à eleição subsequente à data em que completar 19 anos. A multa em questão é prevista no art. 8º do Código Eleitoral. Além da multa, o brasileiro que não se alistar fica privado de exercer seus direitos políticos e os deles decorrentes.

¹¹ Considera-se analfabeto quem não domina sistema escrito de linguagem, carecendo dos saberes necessários para ler e escrever. Assim, em geral, a noção de analfabetismo prende-se ao conhecimento mínimo da escrita e à compreensão de textos, ainda que singelos. O dever de inscrever-se eleitor surge, para o analfabeto, assim que venha a ser alfabetizado.

¹² BRASIL. Resolução TSE nº 23.659, de 26 de outubro de 2021.

¹³ Em tempo de paz, a obrigação para com o serviço militar começa no primeiro dia do mês de janeiro do ano em que a pessoa completar 18 anos de idade. Todavia, é permitida a prestação do serviço militar, como voluntário, a partir dos 17 anos de idade.

O conscrito é inalistável. Entretanto, sendo facultado o alistamento eleitoral aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, muitos dos que forem incorporados ao serviço militar já gozarão dos direitos políticos, encontrando-se inscritos como eleitores.

Diante disso, entendeu o TSE que, ao ser incorporado para a prestação de serviço militar obrigatório, a inscrição do eleitor deve ser mantida, ficando, porém, impedido de votar.¹⁴ Assim, o requisito não parece residir no alistamento, mas, sim, no voto.

Cumpra ao responsável pela unidade militar enviar à Justiça Eleitoral a relação dos conscritos para que sejam suspensos do rol de eleitores ou impedidos que nele se inscrevam.

Observe-se que a regra da inalistabilidade só alcança os conscritos. Os demais militares são alistáveis. Quanto a policiais militares e bombeiros militares não há, igualmente, qualquer restrição ao alistamento eleitoral.

O alistamento e a organização do eleitorado consubstanciam-se em atividades eminentemente administrativas. Entretanto, o dinamismo é próprio dessa estrutura, sendo contínuas as mudanças que nela se operam. Assim, diante das inevitáveis mudanças, impõe-se que a própria Administração Eleitoral reveja e atualize seus assentamentos, alterando informações constantes dos registros e mesmo cancelando inscrições e promovendo exclusões, com o fito de preservar a idoneidade do corpo eleitoral.

Impera nessa seara o princípio da legalidade, pelo que a Administração deve sempre seguir o estabelecido em lei. As hipóteses legais de cancelamento do alistamento eleitoral são previstas no art. 71 do Código Eleitoral: (a) a infração às regras relativas ao domicílio eleitoral; (b) a suspensão ou perda dos direitos políticos; (c) a pluralidade de inscrição; (d) o falecimento do eleitor; (e) deixar o eleitor de votar, injustificadamente, em três eleições consecutivas.¹⁵

A exclusão de eleitor dá-se no âmbito de processo, em que são assegurados o contraditório e a ampla defesa. O processo pode iniciar-se *ex officio* sempre que o juiz eleitoral tiver conhecimento de uma causa que o enseje, mas também tem legitimidade para pleitear sua instauração: delegado de partido político, qualquer eleitor ou o representante do Ministério Público.

Destaca-se a possibilidade de o órgão jurisdicional responsável pelo julgamento iniciar o processo, pois se trata de exceção ao princípio da inércia da jurisdição. Interessante, ainda, é a legitimidade conferida ao cidadão, por meio de Ação Popular (CF, art. 5º, LXXIII).

¹⁴ TSE - Resolução nº 20.165 - DJ 14/5/1998, p. 85.

¹⁵ BRASIL. Código Eleitoral. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Art. 71.

Para a instauração desse processo, não há que se falar em preclusão, ou escoamento de limites temporais, já que se cuida de matéria de ordem pública, de natureza constitucional.¹⁶ Assim, a qualquer tempo pode ser iniciado o processo em foco, sendo, ademais, impróprio falar-se em prescrição, que só ocorre quando está em jogo pretensão de natureza patrimonial.

1.3 Capacidade Eleitoral Passiva - O Jus Honorum

Elegibilidade é a capacidade de um sujeito ser eleito, obedecendo a condições permitidas pela legislação. Na restrita precisão legal, é o direito do cidadão ser escolhido mediante votação direta ou indireta para representante do povo, segundo as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação eleitoral.

A elegibilidade ou capacidade eleitoral passiva consiste na possibilidade de o cidadão disputar mandatos políticos no Executivo e no Legislativo, mediante o atendimento de requisitos legais prévios e posterior eleição.¹⁷ Traduz, dessa forma, Direito público subjetivo do cidadão que, atendendo às condições constitucionais e infraconstitucionais, demonstra-se apto a fruir o direito de ser votado (*ius honorum*).

É parte fundamental dos direitos políticos, que são, por natureza, coletivos. O direito de votar e ser votado sustenta o princípio democrático de governança do povo, pelo povo e para o povo. Portanto, restrições à elegibilidade afetam não apenas os indivíduos que desejam concorrer a cargos, mas também o eleitorado, que deve ter o direito de escolher entre uma gama diversificada de candidatos.

Esse entendimento configura uma espécie de viés transindividual da elegibilidade, que sublinha a importância de considerar os efeitos mais amplos das leis e políticas eleitorais, não apenas em termos de direitos individuais, mas também em relação ao impacto que têm sobre a estrutura e o funcionamento da sociedade em seu conjunto.

O conceito de "viés transindividual da elegibilidade" se refere à ideia de que o direito de uma pessoa ser elegível para ocupar cargos públicos não afeta apenas o indivíduo em questão, mas tem implicações mais amplas para a sociedade como um todo. Essa perspectiva reconhece que a elegibilidade eleitoral não é meramente uma questão privada ou individual,

¹⁶ STJ – MS nº 5.655/DF, DJ 1 ago. 1998, p. 4.

¹⁷ No julgamento conjunto das ADCs nºs 29/DF e 30/DF, e da ADI nº 4.578/AC, ocorrido na sessão plenária de 16/2/2012, o STF assentou que “a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30, Distrito Federal, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, 29/6/2012).

mas um componente essencial para a democracia participativa, influenciando o direito coletivo de escolher representantes.

A elegibilidade ampla garante que diferentes segmentos da sociedade possam ser representados nos órgãos governamentais. Isso é essencial para uma democracia verdadeiramente representativa. Ao permitir que um espectro mais amplo de candidatos concorra a cargos públicos, minimiza-se o risco de que um único grupo ou ideologia domine o cenário político. Isso ajuda a prevenir o abuso de poder e a corrupção, fortalecendo o sistema democrático.

As normas que definem quem pode ou não ser candidato devem, portanto, ser formuladas de maneira a promover a inclusão e a equidade, evitando restrições baseadas em critérios arbitrários ou discriminatórios.

Discussões sobre elegibilidade frequentemente envolvem questões sensíveis como raça, gênero, status socioeconômico e outras identidades que podem ser marginalizadas. Por isso, é fundamental que as leis e práticas eleitorais sejam continuamente revisadas e ajustadas para refletir os princípios de justiça e igualdade.

A Constituição de 1988 estipulou pressupostos fundamentais para que o cidadão possa participar do certame eleitoral almejando determinado cargo eletivo.¹⁸ São requisitos inofismáveis para o nascimento de um ato jurídico. A esses pressupostos denominou-se *condições de elegibilidade*.

As condições de elegibilidade estão elencadas § 3º do art. 14 da Constituição:

- a) nacionalidade brasileira ou condição de português equiparado,
- b) pleno exercício dos direitos políticos,
- c) alistamento eleitoral,
- d) domicílio eleitoral na circunscrição,
- e) filiação partidária; e
- f) idade mínima (que varia de 18 a 35 anos, conforme o cargo almejado).

A primeira condição constitucional de elegibilidade, *a nacionalidade brasileira*, deriva da opção do legislador constituinte de vedar aos estrangeiros o alistamento eleitoral. É evidente o consectário lógico: para quem o direito ao voto é impedido, impede-se também o direito de ser votado.

A exigência da nacionalidade visa a garantir a soberania nacional, limitando a participação, nos negócios públicos, daqueles que possuam vinculação com a nação da qual

¹⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 3º.

emanou. A exceção fica por conta dos portugueses, pois, se tiverem residência permanente no País e se houver reciprocidade em favor de brasileiros, ser-lhes-ão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro.¹⁹

A comprovação da nacionalidade é feita no momento do alistamento eleitoral, já que o requerimento de inscrição deve ser instruído com documento do qual se infira a nacionalidade brasileira.

A segunda condição constitucional de elegibilidade é o *pleno exercício de direitos políticos*. Em regra, todos os cidadãos gozam da capacidade de exercício de direitos políticos, que somente serão considerados suspensos ou perdidos nos casos previstos na própria Constituição, bem como na legislação eleitoral específica, como demonstrado.²⁰ Para que o cidadão esteja no pleno gozo dos direitos políticos, é necessário que cumpra todas as obrigações político-eleitorais exigidas pelo ordenamento jurídico.

O alistamento eleitoral é condição para a aquisição da cidadania, pois é por meio dele que o corpo de eleitores é organizado. Não estando inscrito no cadastro eleitoral, é impossível que o nacional exerça direitos políticos.

Como já demonstrado, o alistamento é obrigatório para brasileiros maiores de 18 anos e menores de 70 anos e é facultativo para os analfabetos, os maiores de 16 e menores de 18 anos e os maiores de 70 anos. Não são alistáveis os estrangeiros e os conscritos em serviço militar obrigatório.²¹

O brasileiro somente pode concorrer às eleições na circunscrição eleitoral em que for domiciliado. Para disputar os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, o cidadão deverá ter domicílio eleitoral no respectivo Município. Para os cargos de Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual, deverá ter domicílio no respectivo Estado, em qualquer cidade. Por fim, o candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República poderá ter domicílio em qualquer lugar do território nacional.

Na democracia brasileira, a representação popular não prescinde de partidos políticos, os quais são peças essenciais para o funcionamento do sistema político. Não é possível a representação política fora do partido, porque a própria Constituição Federal exigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade.

¹⁹ Atualmente, a reciprocidade entre Brasil e Portugal no que tange à Igualdade de Direitos e Obrigações Cívicas e o Gozo dos Direitos Políticos encontra respaldo no Decreto nº 3.927/2001, que promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre os referidos países, celebrado em Porto Seguro, Bahia, em 22 de abril de 2000.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 15.

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14-16.

Ademais, o art. 11, § 14, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), veda “o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”. Dessa forma, os partidos detêm o monopólio das candidaturas.²² Isso porque o funcionamento do sistema político brasileiro requer a intermediação de partidos políticos.²³

Para que um partido possa participar das eleições, é preciso que, “até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral”, e, ainda, “tenha até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto”²⁴

No tocante à filiação partidária, é compreendida como o vínculo jurídico estabelecido entre um cidadão e a entidade partidária. É regulamentada nos arts. 16 a 22-A da Lei nº 9.096/1995, bem como no estatuto da agremiação política. Para concorrer às eleições, o candidato deverá “estar com a filiação deferida pelo partido” há pelo menos seis meses.²⁵

Há exceções à regra que impõe a prévia filiação partidária. Essas exceções se referem a agentes públicos que, por determinação constitucional, não podem dedicar-se a atividades político-partidárias. É o caso de magistrados, membros do Ministério Público, ministros do Tribunal de Contas da União e militares.²⁶

Apesar de dispensados de cumprir o prazo de filiação partidária fixado em lei, tais agentes devem satisfazer a condição de elegibilidade em apreço, filiando-se a um partido no mesmo prazo previsto para a desincompatibilização. Todavia, essa regra não alcança o militar, a quem é proibida a filiação partidária.²⁷

O art. 14, § 3º, da Constituição Federal, determina a idade mínima que o nacional deve ter para concorrer a cargos públicos eletivos. Deverá contar com: (a) 35 anos para Presidente, Vice-Presidente da República e Senador; (b) 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; (c) 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; (d) 18 anos para Vereador.²⁸

²² BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Art. 11, § 14.

²³ A distribuição de cadeiras nas Casas Legislativas depende da apuração dos quocientes eleitoral e partidário (CE, arts. 106 e 107); a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é feita entre os partidos políticos (LE, art. 16-D), o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão só é concedido a partidos políticos (CF, art. 17, § 3º).

²⁴ A contagem desse lapso temporal deve ser feita com base na data do pleito, e não na data do pedido de registro de candidatura. (BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Art. 4º).

²⁵ BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Art. 9º.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 128, § 5º, II, e.; 73, § 3; 142, § 3º, V; 95, parágrafo único, III.

²⁷ A aprovação em convenção partidária supre a filiação.

²⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 3º.

A Constituição adotou o critério cronológico, de forma que somente ao atingir a idade especificada estará preenchida a condição de elegibilidade em apreço. É evidente a preocupação em se exigir maior grau de consciência política, experiência e maturidade dos candidatos de acordo com a importância e a complexidade das funções inerentes ao cargo.²⁹

Prescreve a primeira parte do § 2º do art. 11 da Lei das Eleições que o requisito da idade mínima deve ser atendido na data da posse. Entretanto, isso não poderá ocorrer quando a idade mínima é fixada em 18 anos, pois, nesse caso, a parte final do § 2º do art. 11 da LE determina que a idade seja “aferida na data-limite para o pedido de registro”.³⁰

Assim, as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem queira registrar candidatura e receber votos validamente. Em outras palavras, são requisitos essenciais para que se possa ser candidato e exercer a cidadania passiva.

Note-se que uma pessoa pode ter cidadania ativa sem que tenha a passiva. Nesse caso, ou não atende às condições de elegibilidade, não preenchendo os requisitos para ser candidata, ou é inelegível, diante da ocorrência de fator negativo que obstaculiza a candidatura.

Embora trate-se de matéria constitucionalizada, o legislador ordinário pode dispor acerca das condições de seu exercício sem desnaturar esse direito. A própria Constituição autoriza que leis federais regulamentem as normas nela elencadas.

Verifica-se que as condições de elegibilidade descritas por normas infraconstitucionais devem se justificar pela salvaguarda dos princípios democráticos, não se admitindo exigências que não se fundamentem nessa finalidade.

Dispõe o § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504 – Lei das Eleições, de 30 de setembro de 1997 –, que “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”.³¹

A primeira parte dessa regra deixa claro que as condições de elegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura. Assim, se quando o registro de candidatura for requerido não estiverem preenchidas todas as condições de

²⁹ No entanto, esse desiderato pode ser frustrado na prática. Por exemplo: exige-se que o Presidente e o Vice-Presidente da República tenham, no mínimo, 35 anos; no entanto, de acordo com o art. 80 da Constituição, em caso de impedimento ou vacância de ambos os cargos, será chamado ao exercício da Presidência da República o Presidente da Câmara dos Deputados, cuja idade poderá ser de 21 anos. O mesmo ocorre com Governadores e Prefeitos, que poderão ser substituídos por Deputado Estadual ou Vereador com idade de 21 e 18 anos, respectivamente.

³⁰ TSE – REspe nº 22.900/MA, PSS 20 set. 2004.

³¹ BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997.

elegibilidade, o requerimento deve ser repelido. No entanto, a parte final do citado dispositivo da lei eleitoral ressalva “as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade”.

Ademais, a Lei das Eleições prescreve que a idade mínima exigida para certos cargos deve ser apurada no momento da posse, “salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data limite para o pedido de registro”.³²

Diante disso, é preciso distinguir o momento de aferição do momento de perfeição das condições de elegibilidade. A aferição ou conferência deve tomar por base a data-limite para o registro, portanto, nem todas as condições de elegibilidade devem necessariamente estar completas nessa oportunidade.

Além disso, como dispõe a lei na parte final de sua redação, pode haver perda superveniente de condição de elegibilidade. Isso porque, quando o registro de candidatura é pleiteado, o cidadão reúne todas as condições e tem o registro deferido. Entretanto, durante o processo eleitoral perde uma dessas condições. Nesse caso, a Justiça Eleitoral pode extinguir o registro do candidato.

De todo modo, no caso de cancelamento, o ato respectivo deve ser precedido de processo próprio, no qual seja o interessado cientificado para se defender.

Devido à sua natureza constitucional, essa matéria não se submete à preclusão temporal. Logo, poderão ser arguidas tanto a falta de condição de elegibilidade já existente na fase de registro de candidatura, quanto a surgida posteriormente.

1.4 - Inelegibilidade

Inelegibilidades são medidas destinadas a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos por meio do impedimento ao exercício da cidadania passiva, provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou em lei complementar.

A garantia de que o poder estatal seja exercido por representantes escolhidos, de forma livre e em condições igualitárias, sem a prevalência de interesses pessoais ou de determinados grupos, é um dos instrumentos de efetivação da democracia. Para tanto, o sistema jurídico definiu as condições jurídicas a que se devem submeter os pretensos candidatos, tudo a fim de que os cidadãos exerçam o direito de escolha de seus representantes (*ius suffragii*) e o direito de

³² BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 27 dez. 2022. Art. 11, § 2º.

serem escolhidos para o exercício das altas funções públicas (*ius honorum*) com a segurança de que o fizeram sob os preceitos verdadeiramente democráticos.

No tocante ao *ius honorum*, e para fins da própria proteção do Estado de Direito, convencionou-se o estabelecimento de limitações a esse direito em certas circunstâncias violadoras da igualdade ou moralidade institucionais. A essas limitações dá-se o nome de inelegibilidades.³³

Configuram os casos em que o cidadão, embora preenchendo todas as condições de elegibilidade previstas no ordenamento constitucional e infraconstitucional, recai em uma das situações de supressão de tal direito de concorrência a cargos públicos.

A inelegibilidade foi concebida como mecanismo de proteção democrática para prevenir abusos potenciais. Originada na Constituição de 1934, foi estabelecida como precaução para evitar que ocupantes de cargos públicos, sejam eles eleitos ou nomeados, utilizassem seus poderes para perpetuar-se em seus cargos ou para facilitar a eleição de seus familiares. Para isso, restringia-se a possibilidade de candidatura dos próprios titulares, de seus cônjuges e parentes por um período determinado, buscando assim coibir o uso indevido da posição pública para vantagens eleitorais.³⁴

Enquanto as condições de elegibilidade são os requisitos mínimos que um cidadão deve cumprir para se candidatar a um cargo público eletivo, as inelegibilidades são os impedimentos temporários ou definitivos para que um cidadão de se candidate a um cargo público.

Ou seja, condições de elegibilidade não se confundem com inelegibilidades. As condições de elegibilidade são requisitos positivos – que devem ser cumpridos para que o cidadão seja elegível, como já demonstrado. As inelegibilidades, por sua vez, são requisitos negativos – que impedem o cidadão de ser elegível.

As condições de elegibilidade estão previstas no art. 14 da Constituição Federal. As causas de inelegibilidade são expressamente previstas na Constituição Federal (art. 14, § 4º a § 7º) e em Lei Complementar (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990). São instituídas em normas legais de ordem pública, por prazo determinado e em caráter personalíssimo. Devem ser interpretadas de forma restritiva e se perfazem no dia das eleições.

³³ DE ASSIS JUNIOR, Carlos Pinna. *Os direitos políticos fundamentais e a inelegibilidade reflexa: por uma hermenêutica consagradora da democracia e da cidadania*. E-book, p. 661.

³⁴ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Art. 112.

O conceito de inelegibilidade também não se confunde com inalistabilidade. A inalistabilidade expressa impedimentos relativos ao alistamento eleitoral, de forma que a pessoa não possa ser eleitora, ficando tolhida em sua capacidade eleitoral ativa.

A capacidade eleitoral ativa pode conviver simultaneamente com a inelegibilidade do cidadão. Nesse caso, não ocorre a perda da capacidade eleitoral ativa, não há cancelamento ou exclusão do alistamento. O cidadão pode exercer seu direito de voto, apenas não pode ser votado nas eleições.

Pode, outrossim, a inelegibilidade decorrer de supressão de direitos políticos. Nesse caso, verifica-se a inexistência de capacidade eleitoral ativa e passiva. A ocorrência de quaisquer das hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos importa o cancelamento do alistamento eleitoral. Desaparece, nessa circunstância, o direito de voto.

Dessa forma, se inelegível, o cidadão fica temporariamente impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber mandato representativo.

A inelegibilidade consiste no obstáculo posto pela Constituição ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. É a negação do direito de ser representante do povo no Poder.³⁵

O fundamento ético da inelegibilidade tornou-se mais explícito com a revisão constitucional de 2002, prevista pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Nele, o constituinte acresceu aos objetivos da inelegibilidade, por meio do § 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, conteúdo moral, no intuito de salvaguardar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato.

Em sua redação originária, o § 9º apenas previa o estabelecimento de inelegibilidades com o intuito de proteger “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”. Com a revisão, o dispositivo ficou assim redigido:

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.³⁶

³⁵ NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 5.

³⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Com isso, o legislador buscou a garantia da liberdade do voto dirigido para aqueles que têm condições de representação dentro dos princípios acolhidos como valores da sociedade formalizados no sistema.

Atualmente, as hipóteses de inelegibilidades não objetivam apenas impedir o abuso no exercício de cargos, empregos ou funções públicas, mas também proteger os seguintes bens jurídicos necessários à caracterização da legítima ocupação dos cargos político-eletivos, à formação do governo e ao regular funcionamento do regime democrático:

(a) a probidade administrativa;

(b) a moralidade para exercício de mandato; e

(c) a integridade e a normalidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras decorrentes de abuso do poder econômico, de autoridade, político e dos meios de comunicação social.³⁷

Cuidando-se de condição negativa para ser eleito, deve a inelegibilidade apresentar-se no dia da eleição, porque é nesse momento que os eleitores exercem o direito de sufrágio. No entanto, por razões de ordem administrativa e de organização das eleições, a inelegibilidade é aferida no “momento da formalização do pedido de registro da candidatura”.³⁸

A inelegibilidade detectada quando do pedido de registro de candidatura pode ser afastada se, até a data do pleito, houver “alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro”.³⁹ Por outro lado, uma inelegibilidade inexistente no momento do pedido de registro poderá surgir depois (inelegibilidade superveniente), o que rende ensejo à cassação do diploma do candidato caso seja eleito.⁴⁰

Por se tratar de restrição ao exercício de direitos fundamentais, não se afigura possível a veiculação de causa de inelegibilidade em lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto e resolução legislativos. Também não é possível deduzi-la de princípios, ainda que sejam expressos.

Também por se tratar de restrição a direitos fundamentais, nenhuma inelegibilidade pode ter caráter perene ou imutável. A norma legal que instituir inelegibilidade deve fixar “os prazos de sua cessação”.⁴¹ A duração da inelegibilidade depende de sua natureza e de circunstâncias próprias da situação que a provoca.

³⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 249-250.

³⁸ BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Art. 11, § 10.

³⁹ BRASIL. Lei das Eleições: promulgada em 30 de setembro de 1997. Art. 11, § 10.

⁴⁰ BRASIL. Código Eleitoral: promulgado em 15 de julho de 1965. Art. 262.

⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 9º.

A distinção entre as inelegibilidades constitucionais e legais apresenta inegável relevância prática.

Para além da diversidade de fontes normativas, as inelegibilidades constitucionais não precluem. Por isso, podem ser arguidas na fase do registro de candidatura ou posteriormente, antes ou depois do dia das eleições.

Já as inelegibilidades legais sujeitam-se à preclusão caso não sejam questionadas na primeira oportunidade após o seu surgimento, que em geral coincide com a fase de registro de candidatura.⁴²

A Constituição Federal assevera que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”.⁴³ De acordo com o próprio texto constitucional, inalistáveis são os estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, os conscritos.⁴⁴ É assente que o alistamento eleitoral condiciona a cidadania. O inalistável não apresenta capacidade eleitoral ativa nem passiva.

De modo geral, pode-se dizer que analfabeto é aquele que não domina o sistema escrito de linguagem, carecendo dos conhecimentos necessários para ler e escrever texto simples em seu próprio idioma. A noção de analfabetismo prende-se ao domínio da estrutura da língua, notadamente em sua dimensão escrita, e da compreensão de textos, ainda que singelos.

As restrições por deficiência de instrução, embora mereçam críticas, são justificadas em razão da necessidade de grau mínimo de conhecimento da língua escrita para o exercício consciente do direito de sufrágio.⁴⁵

No Brasil, os analfabetos não podem eleger-se.⁴⁶ Para eles, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos.

Segundo o TSE, o conceito de analfabetismo deve ser interpretado de modo restrito, a privilegiar o exercício da cidadania, os direitos políticos e a representação popular, interferindo-

⁴² TSE. Súmula nº 47: “A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito”.

⁴³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 4º.

⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 2º.

⁴⁵ O direito de sufrágio não era reconhecido aos analfabetos no Brasil até a Emenda Constitucional nº 25/1985, que modificou o texto constitucional anterior (1967/1969).

⁴⁶ A Corte Superior Eleitoral considerou analfabeto: (a) candidato que, submetido a teste de alfabetização, não demonstrou possuir habilidades mínimas para ser considerado alfabetizado (Respe. nº 13.180, de 23/9/1996); (b) candidato que se mostra incapaz de esboçar um mínimo de sinais gráficos compreensíveis (Respe. nº 12.804, de 25/9/1992); (c) candidato que não mostre aptidão para leitura (Respe. nº 12.952, de 1º/10/1992); (d) candidato que não logre sucesso na prova a que se submeteu, mesmo que já tenha ocupado a vereança (Respe. nº 13.069, de 16/9/1996).

se o mínimo possível na liberdade de voto e na capacidade eleitoral passiva.⁴⁷ Contudo, só exercício anterior de cargo eletivo não é considerado bastante para demonstrar alfabetização.⁴⁸

Os dispositivos constitucionais ainda estabelecem a inelegibilidade por incompatibilidade – impedimento fundado no conflito existente entre a situação de quem ocupa um lugar na organização político-estatal (cargo, emprego ou função públicos) e a disputa eleitoral.

A inelegibilidade suscitada pela incompatibilidade apenas pode ser superada com a desincompatibilização, que consiste na desvinculação ou no afastamento do cargo, emprego ou função públicos, de maneira a viabilizar a candidatura. Desincompatibilização é, assim, a faculdade dada ao cidadão para se desvincular do cargo de que é titular, no prazo previsto em lei, tornando assim possível a sua candidatura.

Dessarte, nas hipóteses de desincompatibilização, o agente público pode escolher entre manter-se no cargo, emprego ou função – e não se candidatar – ou afastar-se temporária ou definitivamente para se candidatar. Caso não se desincompatibilize, o cidadão se torna impedido de ser candidato.

A finalidade desse instituto é evitar que candidatos ocupantes de cargos públicos os coloquem a serviço de suas candidaturas. Pretende-se, com isso, o não comprometimento dos desígnios da Administração Pública, bem como o equilíbrio e a legitimidade da eleição.

As hipóteses de desincompatibilização são definidas na Constituição ou em lei complementar. Essas normas constitucionais ou infraconstitucionais fixam prazos para que o agente público se afaste do cargo, emprego ou função que ocupa. Não havendo afastamento, incidirá a inelegibilidade.

No entanto, não há previsão de desincompatibilização para disputa de reeleição. Assim, os candidatos que buscam se reeleger para o mesmo cargo podem permanecer no exercício de suas funções durante a campanha eleitoral.

A Constituição Federal ainda estabelece, em seu art. 14, § 5º, que “o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”.⁴⁹ Do texto constitucional é possível concluir que, de plano, patenteia-se a

⁴⁷ TSE. AgR-REspe nº 424839, rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 21/8/2012.

⁴⁸ Nesse sentido, dispõe a Súmula TSE 15: “O exercício de mandato eletivo não é circunstância capaz, por si só, de comprovar a condição de alfabetizado do candidato”.

⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 5º.

inelegibilidade dessas autoridades para um terceiro mandato sucessivo, relativamente ao mesmo cargo.

Essa inelegibilidade também alcança quem, no curso do mandato, houver sucedido, ou substituído o titular. A cláusula “para um único período subsequente” abrange os sucessores e substitutos do titular, de sorte que eles apenas podem concorrer ao mandato consecutivo àquele em que houve a sucessão ou substituição.

O conceito de sucessão não deve ser confundido com o de substituição. Enquanto na sucessão a investidura no cargo do titular se dá em caráter permanente, na substituição, é temporária.

A norma refere-se apenas aos titulares do Poder Executivo e nada estabelece sobre os respectivos vices. Assim – sem se desincompatibilizar – poderia o vice se candidatar não só à reeleição, para o mesmo cargo, mas também a cargo diverso.⁵⁰

Portanto, o tratamento jurídico conferido aos vices possui semelhança com o dos parlamentares, pois poderão candidatar-se a outros cargos eletivos preservando os seus mandatos. Apenas são proibidos a quem, nos últimos 6 meses anteriores ao pleito, suceder ou substituir o titular.

Aquele que ocupar o cargo de titular fica impedido de candidatar-se ao cargo de vice, uma vez que poderia tornar-se titular pela terceira vez consecutiva nas hipóteses de substituição e sucessão.⁵¹

No entanto, o contrário pode acontecer: o vice de uma chapa vitoriosa por duas vezes pode disputar, em uma terceira eleição subsequente, a titularidade. Para tanto, o vice não precisa se afastar de seu mandato, sendo-lhe vedado, porém, substituir e suceder ao titular nos seis meses anteriores à eleição.

Situação interessante ocorre quando o vice que sucedeu ao chefe do Executivo quiser disputar a eleição seguinte não como titular (caso de reeleição), mas como vice. Nessa hipótese, impõe-se sua desincompatibilização.⁵²

Em síntese, tem-se o seguinte: (a) o titular do Poder Executivo e o vice podem reeleger-se aos mesmos cargos uma só vez; (b) cumprido o segundo mandato, o titular não poderá candidatar-se novamente ao cargo de titular nem ao de vice; (c) nesse caso, o titular poderá candidatar-se a outro cargo, devendo, porém, desincompatibilizar-se, renunciando ao mandato até seis meses antes do pleito; (d) se o vice suceder o titular em qualquer época, poderá concorrer

⁵⁰ Daí dispor o art. 1º, § 2º, da LC 64/1990: “O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular”.

⁵¹ TSE – Res. 21.483 – DJ 15/10/2003, p. 104.

⁵² TSE – Res. 22.129 – DJ 13/3/2006, p. 142.

ao cargo de titular, vedadas, nesse caso, a reeleição e a possibilidade de concorrer novamente ao cargo de vice, pois isso implicaria ocupar o mesmo cargo eletivo por três vezes; (e) se o vice não substituir o titular nos últimos seis meses do mandato nem sucedê-lo em qualquer época, poderá concorrer ao lugar do titular, podendo, nesse caso, candidatar-se à reeleição; assim, poderá cumprir dois mandatos como vice e dois como titular.⁵³

Ainda sobre o tema das inelegibilidades decorrentes de motivos funcionais, o TSE definiu entendimento jurisprudencial no sentido de que não é possível que prefeito reeleito em um município se candidate ao cargo de prefeito por outro município. Embora não haja expressa regra legal de inelegibilidade, firmou-se o entendimento de que o art. 14, § 5º, da Constituição não autoriza a assunção de um terceiro mandato subsequente, mesmo que em outro município.⁵⁴

Isso porque se compreende como fraudulenta a transferência de domicílio eleitoral de um para outro município, porque feita com vistas a ilidir a incidência da regra constitucional, o que evidencia “desvio da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral”.⁵⁵ Tal questão foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, que manteve a vedação.⁵⁶

Denomina-se reflexa a inelegibilidade que atinge pessoas que mantêm vínculos pessoais com o titular do mandato. A matéria é tratada no § 7º do art. 14 da Constituição. Essas hipóteses derivam do temor de que, em razão desses vínculos, sejam os candidatos beneficiados pela atuação do ocupante de cargos públicos.

Em princípio, essa inelegibilidade ocorre apenas quanto ao cônjuge e parentes de chefes do Poder Executivo e não alcança os do vice. Contudo, se tiver havido sucessão no cargo de titular, incidirá nos parentes do sucessor.

Já na hipótese de substituição, a inelegibilidade reflexa ocorrerá somente se ocorrer dentro dos seis meses anteriores ao pleito. Assim, não há inelegibilidade do cônjuge e dos parentes do vice que não suceder o titular nem o substituir nos últimos seis meses antes da data marcada para a eleição.

A inelegibilidade reflexa é relativa, só ocorrendo quanto aos cargos em disputa na circunscrição do titular. Dessa forma: o cônjuge e os parentes de prefeito são inelegíveis no mesmo município; o cônjuge e os parentes de Governador não podem disputar cargo eletivo que tenham base no mesmo Estado, quer seja em eleição federal, estadual ou municipal; o cônjuge e os parentes do Presidente da República não poderão candidatar-se a qualquer cargo eletivo no País.

⁵³ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 368.

⁵⁴ “[...] o exercício de dois mandatos consecutivos no cargo de prefeito torna o candidato inelegível para o mesmo cargo, ainda que em município diverso. [...]” (TSE. AgRREspe nº 35.880/PI. DJe, t. 100, p. 38, 27 mai. 2011).

⁵⁵ TSE. Respe nº 32.507/AL. PSS, 17 dez. 2008.

⁵⁶ STF – RE nº 637.485/RJ – Tribunal Pleno – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJe 21/5/2013.

De acordo com a parte final do dispositivo constitucional, a inelegibilidade em tela não se patenteia se o cônjuge ou parente já for titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. Por previsão expressa do artigo 14, § 6º, da Constituição, o titular pode candidatar-se a outros cargos eletivos, ainda que na mesma circunscrição eleitoral, devendo, para tanto, renunciar ao mandato até seis meses antes do pleito.

No caso de separação, divórcio e morte do chefe do Executivo, se esses fatos ocorrerem durante o exercício do mandato, permanecerá o impedimento do cônjuge separado, divorciado ou viúvo, pois, em algum momento do mandato, terão existido os vínculos conjugal e parental.⁵⁷

As inelegibilidades infraconstitucionais encontram sua justificação no próprio texto constitucional, que estabelece:

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.⁵⁸

Não obstante, foi definido pelo TSE que essa não é uma norma constitucional autoaplicável, carecendo de lei complementar regulamentadora.⁵⁹

Segundo a dicção constitucional, a lei complementar deve pautar-se por três princípios:

- a) proteção da probidade administrativa;
- b) proteção da moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato;
- c) preservação da 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.

A fim de dar concretude a esse comando constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades). Em sua redação original, a norma elencou situações que, presentes, importariam em restrição *temporária* ao direito de ser votado (*ius suffragii*) dos cidadãos.

⁵⁷ Essa interpretação foi cristalizada na Súmula Vinculante nº 18/STF: “A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do art. 14 da Constituição Federal”.

⁵⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 14, § 9º.

⁵⁹ A redação desse dispositivo foi conferida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994. Nos termos da Súmula TSE nº 13, ele “não é autoaplicável”, carecendo, portanto, de regulamentação legal, a qual foi conferida pela LC 64/90.

Outrossim, inelegibilidade não pode ter caráter perene ou imutável, devendo a norma instituir “os prazos de sua cessação”. Isso porque trata do exercício do direito fundamental de ser votado, direito esse insuscetível de sofrer restrição de caráter perpétuo.

Além disso, o TSE decidiu que as inelegibilidades infraconstitucionais devem ser arguidas na primeira oportunidade que, em geral, coincide com o registro de candidatura, sob pena de preclusão. Após o registro, só se admite a alegação da chamada inelegibilidade superveniente, assim considerada a inelegibilidade legal surgida no período compreendido entre o registro e a data da eleição.

A Lei Complementar nº 64/1990, também chamada de Lei de Inelegibilidades, regulamentou o art. 14, § 9º, da Constituição, erigindo diversas hipóteses de inelegibilidades. Essa norma se originou da preocupação da sociedade na manutenção da democracia, após o longo período de ditadura militar no Brasil.

Não obstante, o cenário político brasileiro, pleno de escândalos de corrupção e de grande sensação de impunidade, provocou na população o anseio por transformações na legislação eleitoral. Em virtude desse anseio social, aproximadamente 20 anos após sua promulgação, a LC nº 64/1990 foi alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

A modificação da lei se deu, entre outras razões, em virtude da *Campanha Ficha Limpa*, coordenada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE – e foi apoiada por diversas outras organizações sociais. Também sofreu influência da *Campanha Combatendo a Corrupção Eleitoral*, que teve início em fevereiro de 1997, introduzida pela Conferência Brasileira de Justiça e Paz – CBJP –, entidade da Comissão Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.⁶⁰

As alterações legais foram propostas com a intenção de mobilizar a sociedade e pressionar o Poder Legislativo para a criação de uma lei com critérios de candidatura mais rígidos. O objetivo era promover o debate acerca da corrupção eleitoral e coletar assinaturas para propor, na Câmara dos Deputados, projeto de lei de iniciativa popular.

Após intenso trabalho de mobilização social, o projeto de Lei da Ficha Limpa foi subscrito por mais de 1,6 milhão de eleitores e apresentado à Câmara dos Deputados no dia 29

⁶⁰ Esse projeto surgiu para dar prosseguimento à *Campanha da Fraternidade* lançada pela Igreja Católica em 1996, cujo tema era *Fé e Política*.

de setembro de 2009.⁶¹ Realizadas as discussões, o projeto foi aprovado Câmara dos Deputados, em 11 de maio, e no Senado Federal, em 19 de maio.

Com a sanção presidencial, a Lei Complementar nº 135, entrou em vigor no dia 4 de junho de 2010, mas os debates continuaram no Poder Judiciário, que concluiu pela constitucionalidade e aplicação da lei nas eleições a partir de 2012.⁶²

Essa modificação ampliou significativamente as hipóteses de inelegibilidades, antecipou os efeitos de decisões judiciais, ampliou os prazos de suspensão de direitos políticos e alterou a redação de alguns dispositivos.

De forma sistematizada, com as alterações da LC nº 135/2010, as hipóteses de inelegibilidades da LC nº 64/1990 passaram a ter como destinatários:

- a) as pessoas que não estiverem no gozo dos direitos políticos;
- b) os agentes políticos, parlamentares e chefes do Executivo, que tenham tido seus mandatos cassados pelo Parlamento e que tenham renunciado ao seu mandato desde o oferecimento de petição que pudesse resultar na pena de cassação;
- c) os agentes que tenham sido condenados em determinados processos judiciais de índole eleitoral, criminal e civil;
- d) aqueles que tenham sido sancionados em processos administrativos; e
- e) aqueles que não tenham se desincompatibilizado de determinados cargos públicos no prazo fixado pela legislação.⁶³

Para a análise dos impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa, são relevantes os estudos das inelegibilidades decorrentes das condenações em processos judiciais de índole cível (ações de improbidade administrativa) e da perda de direitos políticos advindos dessas condenações. Por esse motivo, o presente estudo se limitará a versar sobre o art. 1º, I, g e l, da LC nº 64/1990.

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 518 de 2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre a inelegibilidade de condenados por crimes hediondos e tortura, e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2009.

⁶² Em julho de 2010, o TSE, sob presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, por 6 votos a 1, vencido o Ministro Marco Aurélio, decidiu pela aplicação da Nova Lei de Inelegibilidades já nas eleições de 2010. No entanto, após diversas discussões judiciais, no dia 23 de março de 2011, a validade da lei nas eleições de 2010 foi derrubada, por 6 votos a 5, no Supremo Tribunal Federal. O voto do ministro Luiz Fux decidiu pela inaplicabilidade das alterações da lei com base no princípio da anterioridade eleitoral (CF, art. 16). A Lei da Ficha Limpa passou a ter vigência apenas a partir das eleições municipais de 2012.

⁶³ BRASIL. Lei de Inelegibilidades: promulgada em 18 de maio de 1990.

1.4.1 - Reconhecimento da Validade Jurídica da Aplicação das Hipóteses de Inelegibilidade Instituídas pela Lei Complementar nº 135/2010 - Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578

No julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29⁶⁴ e nº 30⁶⁵ e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578⁶⁶, requereu-se a declaração de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, de normas contidas na Lei Complementar nº 135/2010, que alterou a Lei Complementar nº 64/1990.

Nessas ações, postulou-se o reconhecimento da validade jurídica da aplicação das hipóteses de inelegibilidade instituídas pela Lei Complementar nº 135/2010 aos casos em que os atos ou fatos passíveis de enquadramento tenham ocorrido anteriormente à edição da lei em comento. Para tanto, invocou-se o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, com redação introduzida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94.

Sustentou-se que inelegibilidade não constitui pena, mas uma restrição do direito de ser votado (*ius honorum*). Por essa razão, afastar-se-ia a aplicação da regra constitucional de irretroatividade das leis penais no tempo.

Afirmou-se, ainda, que a previsão do art. 14, § 9º, da Constituição, relativamente à observância da vida pregressa do candidato denotaria o propósito do constituinte reformador de ampliar os casos de inelegibilidade para além das condenações definitivas. Além disso, salientou a distinção entre a inelegibilidade e a perda ou a suspensão dos direitos políticos, que alcançam também o direito de votar.

Assim, não faria sentido que a lei complementar restringisse a inelegibilidade às condenações transitadas em julgado, sob pena de inocuidade, uma vez que a própria Constituição Federal, no art. 15, III, determina a suspensão dos direitos políticos em virtude de sentença penal condenatória.

As ações foram distribuídas por prevenção, considerada, para tanto, sua vinculação com a ADI nº 4.578.

De acordo com o Ministro Luiz Fux, relator, havia três questões a serem respondidas nesse julgamento:

[...] quais sejam: (1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 30 PR. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 11/06/1997. Publicado no DJ de 15/08/1997, p. 37033, Ementa vol. 01878-01, p. 00001.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 29 RS. Relator: Min. Aldir Passarinho. Tribunal Pleno. Julgado em 21/02/1990. Publicado no DJ de 22/06/1990, p. 05868, Ementa vol. 01586-02, p. 00190.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4578 AC. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 16/02/2012. Publicado em 29/06/2012.

edição do mencionado diploma legal e (2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “m”, da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10.⁶⁷

As ADCs, julgadas procedentes, foram ajuizadas pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Já a ADI nº 4578, ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), que questionava especificamente o dispositivo que torna inelegível por oito anos quem for excluído do exercício da profissão, por decisão do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, foi julgada improcedente, por maioria de votos.

Prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da lei e da sua aplicação nas eleições, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência.

Em seu voto, o ministro relator, Luiz Fux, declarou a parcial constitucionalidade da norma, fazendo uma ressalva na qual apontou a desproporcionalidade na fixação do prazo de oito anos de inelegibilidade após o cumprimento da pena (prevista na alínea *e* da lei). Para ele, esse tempo deveria ser descontado do prazo entre a condenação e o trânsito em julgado da sentença (mecanismo da detração). A princípio, foi seguido pela ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, mas, posteriormente, ela reformulou sua posição.

A lei prevê que serão considerados inelegíveis os candidatos que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão da prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; e contra o meio ambiente e a saúde pública.

Serão declarados inelegíveis ainda os candidatos que tenham cometido crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A divergência foi aberta pelo ministro Dias Toffoli que, baseando seu voto no princípio da presunção de inocência, salientou que só pode ser considerado inelegível o cidadão que tiver condenação transitada em julgado (quando não cabe mais recurso). A Lei da Ficha Limpa

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4578 AC. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 16/02/2012. Publicado em 29/06/2012.

permite que a inelegibilidade seja declarada após decisão de um órgão colegiado. O ministro invocou o art. 15, inciso III, da Constituição Federal, que somente admite a suspensão de direitos políticos por sentença condenatória transitada em julgado. Com relação à retroatividade da lei, o Ministro Dias Toffoli votou pela sua aplicação a fatos ocorridos anteriores à sua edição.

O Ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência, mas em maior extensão. Para ele, a lei não pode retroagir para alcançar candidatos que já perderam seus cargos eletivos (de Governador, Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito) por infringência a dispositivo da Constituição estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica dos municípios. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, a lei não pode retroagir para alcançar atos e fatos passados, sob pena de violação ao princípio constitucional da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI).

O decano do STF à época, Ministro Celso de Mello, votou pela inconstitucionalidade da regra da Lei Complementar nº 135/10, que prevê a suspensão de direitos políticos sem decisão condenatória transitada em julgado. Segundo ele, inadmissível possibilidade que decisão ainda recorrível possa gerar hipótese de inelegibilidade.

Ele também entendeu, como o Ministro Marco Aurélio, que a norma não pode retroagir para alcançar fatos pretéritos, ou seja, fatos ocorridos antes da entrada em vigor da norma, em junho de 2010. Para o decano, isso ofenderia o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal, que determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Segundo o ministro Celso de Mello, esse dispositivo é parte do núcleo duro da Constituição e tem como objetivo impedir formulações casuísticas de lei.

O Presidente do STF à época, Ministro Cezar Peluso, votou no sentido de que a Lei Complementar nº 135/2010, ao dispor sobre inelegibilidade, não pode alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência. Isso porque, para o presidente a inelegibilidade seria, sim, uma restrição de direitos. Ele frisou que o juiz eleitoral tem que estabelecer qual norma vai aplicar para fazer essa avaliação. Para o ministro, deve ser uma lei vigente ao tempo do fato ocorrido, e não uma lei editada posteriormente.

1.4.2 - Natureza Jurídica das Inelegibilidades – *Status* ou Sanção?

A natureza jurídica das inelegibilidades ainda é motivo de controvérsias entre grande parte da doutrina e da jurisprudência. Isso porque parte dos juristas entendem que se trata de um *status*, enquanto outros entendem se tratar de *sanção*. A depender da teoria adotada, passa-se a um debate em níveis distintos sobre direitos fundamentais.

As discussões sobre a natureza jurídica são relevantes para definir-se os fundamentos, as causas e os efeitos das inelegibilidades, defluindo consequências importantes com relação à eficácia da Lei de Inelegibilidades, especialmente no que tange à contagem de prazos e ao termo inicial da contagem.

A Constituição Federal, no art. 14, § 9º, estabelece:

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.⁶⁸

Embora tenha deixado indício de que a natureza jurídica das inelegibilidades é meramente coercitiva (de *status*) pela expressão “a fim de proteger” contida no dispositivo, também cita a expressão “considerada vida pregressa do candidato” que é um dos elementos que caracteriza a dosimetria da aplicação de uma sanção.

Quando o constituinte fixou a inabilitação de Presidente da República para o exercício de função pública por oito anos como consequência da perda do cargo por *Impeachment*, fez a ressalva “sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.⁶⁹

Em virtude da inconclusividade da Constituição Federal sobre a natureza jurídica das inelegibilidades, a doutrina e a jurisprudência oscilam na sua definição, retirando ou concedendo direitos fundamentais que ora decorrem de *status* e ora decorrem de sanção, de forma a configurar nítida insegurança jurídica.

Compreender a natureza jurídica das inelegibilidades é fundamental para definir a forma de aplicação da LC nº 64/1990, a fim de estabelecer o correto momento de início da sua implementação, sem que haja violação de direitos fundamentais. Isso porque, se for considerada *status*, não há qualquer vedação para que a inelegibilidade produza efeitos antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, mas, se for considerada sanção, a presunção de inocência constitucional requer o trânsito em julgado para sua aplicação.

⁶⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

⁶⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 52, parágrafo único.

O *status* é a relação com o Estado que qualifica o indivíduo, ou seja, demonstra aquilo que ele é. Não se confunde com os direitos propriamente ditos, já que esses são detidos pelos indivíduos.

Por outro lado, a *situação* adequa-se ao conteúdo de sancionamento ou impedimento e deve ter a ela aplicada todas as garantias constitucionais fundamentais relativas à restrição de direitos fundamentais, como: a presunção de inocência, o devido processo legal, o cumprimento da pena somente após o trânsito em julgado, entre muitos outros desdobramentos.

Portanto, é imprescindível definir a natureza jurídica das inelegibilidades para que se estabeleça a relação existente entre os direitos fundamentais cerceados e o ordenamento jurídico vigente. A partir dessa análise, é possível verificar a compatibilidade das normas dispostas na Lei de Inelegibilidades com a Constituição vigente e com a legislação infraconstitucional.

1.4.2.1 - Inelegibilidade como *Status*

Grande parte da doutrina do direito eleitoral brasileiro, encabeçada por José Jairo Gomes, assevera que tanto a elegibilidade quanto a inelegibilidade podem ser pensadas como *estado* ou *status* eleitoral de uma pessoa.⁷⁰ Para tanto, esses autores se baseiam na teoria elaborada por Georg Jellinek que define *status* como uma relação com o Estado que qualifica o indivíduo.⁷¹

Em sua concepção, o jusfilósofo alemão distingue quatro *status*: passivo, negativo, positivo ou ativo.⁷² Para o presente estudo, apenas importa destacar os denominados *status* passivo e ativo.

O *status* integra a personalidade, de maneira que se liga à dimensão do ser da pessoa e não à de seu patrimônio (dimensão do ter). É característica integrante, portanto, de sua personalidade.

Segundo o autor, no *status passivo* encontra-se o indivíduo, em razão de sua sujeição ao Estado, no âmbito da esfera de obrigações individuais. Ou seja, nesse caso, o Estado teria

⁷⁰ Cf.: GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022.

⁷¹ CF.: JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Mohr Siebeck, 2011.

⁷² Criada no final do Século XIX, por Georg Jellinek, a Teoria dos Quatro *Status* de Jellinek indica posições que um indivíduo pode ficar frente ao Estado. São elas: passiva, ativa, negativa e positiva. Para Jellinek, foi a partir desses *status*, surgiram as espécies de direitos fundamentais. O *status* passivo, também conhecido como *status subjectionis*, é uma posição em que o indivíduo se encontra subordinado ao Poder Público, sendo detentor de deveres. Isso quer dizer que o Estado pode submeter o indivíduo às suas ordens. O *status* ativo, também conhecido como *status activus civitatis*, é aquele em que o cidadão exerce seus direitos políticos. Assim, existe a possibilidade de o indivíduo interferir na vontade do Estado. O *status* negativo, também conhecido como *status libertatis*, indica a liberdade do indivíduo em relação ao Estado, podendo agir, em algumas situações, livre da atuação do Poder Público. E o *status* positivo, também conhecido como *status civitatis*, é a possibilidade de o indivíduo exigir do Estado alguma prestação. (JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Mohr Siebeck, 2011).

competência para estabelecer algum dever ou proibição que afetasse o indivíduo, que figura em uma posição de sujeição.

Já o *status ativo* liga-se ao conceito de competência, entendida como poder ou faculdade de agir reconhecido às pessoas. Para que o indivíduo seja inserido nesse *status*, a ele devem ser outorgadas capacidades que estejam além de sua liberdade natural, como, por exemplo, o direito de votar.

Sob outra perspectiva, *status* ou estados “são posições ocupadas pela pessoa na vida social, de que resultam graduações da sua capacidade”.⁷³ Compreende posições típicas que situam as pessoas na vida em sociedade e que são normativamente previstas para todos que se encontrarem nas mesmas condições.

Tradicionalmente, apontam-se na doutrina jurídica três espécies de estado, a saber: individual, familiar (*status familiae*) e político (*status civitatis*).⁷⁴

Sob o aspecto individual, remete ao estado de situações físico-psíquicas da pessoa, pelo que se considera: idade, sexo, saúde etc. O *status familiae* posiciona a pessoa na família, qualificando-a como solteira, casada, companheira, pai, mãe, filha, sogro, nora, genro, divorciada, viúva.

O *status civitatis* diz respeito ao vínculo do indivíduo com a *polis* ou Estado. Sob essa perspectiva, pode a pessoa ser nacional, estrangeira ou apátrida.

Do *status* defluem variadas situações jurídicas, direitos, deveres e obrigações. Cuida-se de matéria que concerne à ordem pública. Por isso, em regra, sua fixação independe da vontade individual, não podendo ser alterada por ato unilateral ou acordo de vontades.

Sob essa perspectiva, o cidadão poderá ostentar o *status* de elegível e inelegível, candidato, eleito, diplomado, agente público, entre outros. O *status* de inelegível impõe restrições à esfera jurídica do indivíduo, que não pode ser eleito, enquanto o *status* de elegível confere-lhe o direito subjetivo público de disputar o certame e participar do governo.

As inelegibilidades exprimem o posicionamento dos cidadãos em relação a um interesse jurídico imprescindível para o desenvolvimento da democracia: a possibilidade de disputar mandatos populares. De acordo com a situação jurídica que incide sobre o sujeito, pode-se aferir, de forma segura, se ele pode disputar os pleitos eleitorais.

Como consequência desse entendimento, inelegibilidade não apresenta a ideia jurídica de sanção, mas de mera adequação ou conformação ao regime vigente quando do requerimento

⁷³ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Teoria geral: relações e situações jurídicas: direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 148-149.

⁷⁴ Não mais se cogita do *status libertatis*, pois a todos é assegurado o direito fundamental à liberdade.

de registro de candidatura. Esses eventos podem ou não se fundar na ocorrência de sanção pela prática de ilícitos penais, civis, administrativos ou político-eleitorais.

Apenas a existência desses eventos pode levar à incidência de uma causa de inelegibilidade. “Em tal quadro, incidirá a inelegibilidade sempre que na história ou no patrimônio jurídico do cidadão figurar evento como tal definido na norma complementar”.⁷⁵

Disso resulta o efeito imediato da causa de inelegibilidade: não se pode cogitar de retroatividade da norma que a instituiu, tampouco de violação a ato jurídico perfeito. Afinal, trata-se apenas de mudança do regime jurídico.

De acordo com essa teoria, se toda inelegibilidade se relaciona ao *status* e à adequação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral, ao se perquirir seu fundamento ou causa percebe-se que algumas têm origem na prática de ilícito, situando-se no âmbito de eficácia da respectiva decisão sancionatória. Outras se fundam na situação jurídica em que o cidadão se encontra, conjuntura essa que pode decorrer de seu *status* profissional ou familiar ou de outras ocorrências consideradas relevantes pelo Estado-legislador.

Ou seja, apesar de se tratar de restrição a direitos fundamentais, segundo esse entendimento, por si só a inelegibilidade não apresenta a ideia jurídica de sanção, mas de mera adequação ou conformação ao regime vigente. As causas de inelegibilidade podem ou não se fundar na ocorrência de sanção pela prática de ilícitos, sejam esses penais, civis, administrativos ou político-eleitorais.

Outrossim: tendo natureza jurídica de *status*, a inelegibilidade não é sanção, mas pode ser *efeito* de uma decisão sancionatória.

É denominada inelegibilidade originária ou inata quando não decorrem de sanção jurídica, mas tão somente da conformação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral.⁷⁶ Quando decorre de prática de ilícitos, é denominada inelegibilidade-sanção. Nessa hipótese, está situada na linha de eficácia da decisão que declara e sanciona a ilicitude. Pode constituir efeito direto e imediato da decisão, sendo por ela constituída. Ou seja, a inelegibilidade é constituída como consequência do ilícito.

Dessa forma, a inelegibilidade apresenta duplo fundamento. De um lado, liga-se à adequação da situação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral em vigor, sem que na origem

⁷⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 346.

⁷⁶ Como exemplo podem-se mencionar categorias profissionais que sofrem limitações em sua esfera jurídica, tal como ocorre com membros da Magistratura e do Ministério Público, que não podem se dedicar a atividade político-partidária (CF, art. 95, parágrafo único, III, art. 128, § 5º, II, e).

exista uma sanção por prática de ilícito. De outro pode ser *efeito* direto ou indireto da decisão condenatória pela prática de ilícito, tendo, portanto, natureza de situação/sanção.

Ao ser considerada consequência de um ilícito, seu regime jurídico se aproximaria dos efeitos extrapenais da condenação – único instituto no ordenamento brasileiro que é compatível com limitações de direitos individuais que não são expressamente estabelecidos na fase do sancionamento.⁷⁷ Isso porque decorrem da condenação, mas não são considerados, por essa parcela da doutrina, como sanção, mas como desdobramentos da condenação.

Os efeitos extrapenais da condenação têm caráter preventivo, assegurando a eficácia da reprimenda principal e prevenindo a reincidência. Contudo, mesmo no âmbito criminal que alude à *ultima ratio* do Estado, esses efeitos somente se afiguram possíveis após o trânsito em julgado. Enquanto isso, por imposição da LC nº 64/1990, as inelegibilidades podem ser efetivadas antes do trânsito em julgado.

Diante disso, duas conclusões são possíveis: (i) a inelegibilidade não tem natureza jurídica de *status*, mas de pena, e deve ter a ela aplicados os princípios constitucionais correlatos (como a necessidade de trânsito em julgado para a condenação); (ii) a inelegibilidade tem natureza jurídica de *status*, devendo ser considerada um efeito extrapenal da condenação, que também é cabível após o trânsito em julgado da condenação.

Portanto, a doutrina que considera a inelegibilidade um *status* é insuficiente para explicar o fundamento de aplicação antes do trânsito em julgado. Caso não seja pena, a inelegibilidade (*status*) estaria enquadrada na natureza jurídica de efeito da pena, quando decorrente de condenações e, nesse caso, também somente poderia ser aplicada após o trânsito em julgado, negando a atual norma vigente que permite sua aplicação já com a condenação colegiada.

Por esse motivo, apesar de ter sido a doutrina encampada majoritariamente, até o presente momento, para justificar a constitucionalidade da Lei das Inelegibilidades, o entendimento da inelegibilidade como *status* carece de robustez para encampar os casos em que são decorrentes de sanções. Por imposição do ordenamento jurídico constitucional, se trataria de efeito da pena, que demanda o trânsito em julgado e torna a imposição de inelegibilidade com a condenação colegiada inconstitucional.

1.4.2.2 - Inelegibilidade como Sanção

⁷⁷ O art. 91 do Código Penal preceitua os efeitos extrapenais genéricos da condenação criminal (dever de ressarcimento e confisco em caso de tráfico de drogas). O art. 92 do Código Penal estabelece os efeitos extrapenais específicos (perda da função pública e perda do mandato eletivo).

Por outro lado, parte da doutrina e da jurisprudência entende ter a inelegibilidade natureza jurídica de sanção, decorrente de uma situação jurídica. *Situação* em razão de ser a descrição de uma determinada realidade fática, em dado momento, podendo privilegiar vários enfoques da análise (econômico, social, jurídico etc.). *Jurídica* porque é valorada por intermédio de cominações normativas que delinham as variadas condutas humanas.

A função da *situação jurídica* é retratar a posição de um sujeito em relação a certo objeto ou a uma norma jurídica e suas consequências. Ou seja, atesta as consequências jurídicas em decorrência do posicionamento assumido.

Mesmo sofrendo injunções da esfera real, as *situações jurídicas* não fazem parte do mundo fático. Pertencem à seara normativa, situando-se no plano de validade, no que necessitam se adequar a procedimentos para que possam pertencer ao mundo jurídico.

Apesar disso, a *situação jurídica* não representa um dado *a priori*, destituído de embasamento fático. Resulta de uma simbiose indissolúvel entre a normalidade com a normatividade. Não depende de uma realidade prévia ou de um juízo aleatório sobre o fato, mas exprime uma valoração da realidade pela ordem jurídica.

Toda *situação jurídica* é transitória, haja vista que o transcurso das relações, inexoravelmente, é finito.

Diante disso, para parte da doutrina eleitoral, a taxionomia das inelegibilidades é de uma *situação jurídica* que descreve o posicionamento do cidadão diante do bem jurídico protegido pelo ordenamento, o *jus honorum*, ou seja, a prerrogativa de exercício da cidadania passiva.⁷⁸

Inelegibilidade não pode ser entendida como condição, porque, nesse caso, para possibilitar ao candidato a elegibilidade, a inelegibilidade somente poderá ser concebida em seu viés negativo. Além do mais, importante ressaltar que, como condição, deveria estar descrita no rol do § 3º do art. 14 da CF/88, que trata das condições de elegibilidade.

As inelegibilidades também não podem ser conceituadas como relação jurídica, porque não exprimem vínculos sinalagmáticos com outros sujeitos em seu aspecto volitivo de ordenamento da vida privada.

A inelegibilidade é, portanto a situação de inexistência do direito de ser votado.

Todo o Direito Eleitoral existe justamente porque o ordenamento jurídico concede a alguns brasileiros alistados o direito subjetivo de pleitear cargos público eletivos. Tal direito subjetivo nasce se satisfeitas certas condições, as quais ensejam o registro de candidatura, que é o título jurídico que habilita o nacional a participar do prélio eleitoral. Quem possui esse direito subjetivo é

⁷⁸ Cf.: AGRA, Walber de Moura. Taxionomia das inelegibilidades. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 2, 2011.

elegível, podendo praticar atos de campanha política, pedindo votos em seu nome com vistas a ocupar cargos públicos. A impossibilidade jurídica de concorrer às eleições é o que denominamos inelegibilidade, pouco importando se tal impedimento decorre do fato de não se ter obtido o registro de candidatura, ou do fato de tê-lo perdido por seu cancelamento.⁷⁹

As inelegibilidades exprimem o posicionamento dos cidadãos em relação a um interesse jurídico imprescindível para o desenvolvimento da democracia: a possibilidade de disputar mandatos populares. De acordo com a *situação jurídica* que incide sobre o sujeito, pode-se aferir, de forma segura, se ele pode disputar os pleitos eleitorais.

Sob essa perspectiva, não se consideram as inelegibilidades como um estado ou *status* jurídico, porque não expressam qualificações que seriam implícitas aos cidadãos. Na verdade, definem a *situação* do sujeito com relação aos seus direitos políticos, determinando se há a prerrogativa de serem votados.

Como a prerrogativa de disputar eleições se configura como temática central em qualquer regime democrático, a regulamentação das inelegibilidades costuma ser exauriente, a fim de evitar juízos discricionários. Auferindo-se a *situação jurídica* de cada candidato com base na legislação, pode-se vislumbrar a possibilidade de o cidadão disputar as eleições.

Dessa teoria deriva a noção de inelegibilidade como cerceamento do direito do cidadão, de forma a adequar-se ao conteúdo de uma *sanção* ou de um *impedimento*.⁸⁰

O conceito de sanção tem sido, desde as lições de Austin, ainda no século XIX, embasamento para a própria definição do conceito de direito.⁸¹ A partir das construções no sentido de que o direito é um sistema de comandos, assim entendidos como ordens dotadas de

⁷⁹ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Tratado de direito eleitoral*: tomo I: direito material eleitoral. São Paulo: Premier Máxima, 2008, p. 273-274.

⁸⁰ Em diversos julgados e consultas, a Justiça Eleitoral manifesta-se reconhecendo a inelegibilidade como sanção: O TSE, em dezembro de 2009 julgou Consulta nº 1729, rel. Min. Felix Fischer, decidiu que nas hipóteses de abuso de poder: “O termo inicial para a aplicação da sanção de inelegibilidade, nos termos do inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90, é a data da eleição em que ocorreu o ilícito. Súmula nº 19 do TSE (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 25.476/RN. Relator: Min. Eros Grau. Diário de Justiça Eletrônico, 24 abr. 2009.)”; “(...) A decretação de inelegibilidade constitui sanção prevista no art. 22, XIV, da LC nº 64/90, sendo perfeitamente cabível quando a causa de pedir reside na prática de abuso do poder político, não ficando caracterizado, in casu, o julgamento extra petita. (...) (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 35.980 (43773-77.2009.6.00.0000) - Classe 32 - Ipatinga - Minas Gerais. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, 22 mar. 2010.)”; “(...) O art. 1º, I, c, da LC nº 64/90 prevê a inelegibilidade daqueles que perdem seus cargos eletivos ‘por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Lei Orgânica dos Municípios’. Contudo, a pretensão de ver declarada tal inelegibilidade deve ser manejada por instrumento próprio. Tal sanção não se inclui entre aquelas previstas para o recurso contra expedição de diploma” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Contra Expedição de Diploma nº 698 - Classe 218 - Palmas - Tocantins. Diário de Justiça da União, 05 out. 2009)”.
⁸¹ Cf.: AUSTIN, John. *The providence of jurisprudence determined and the uses of the study of jurisprudence*. Indianapolis: Hackett, 1998.

capacidade para infligir “um mal ou dor”, a sanção passa a exercer uma função primordial para a compreensão do próprio fenômeno jurídico.

Contudo, foi com a obra de Hans Kelsen que a comunidade jurídica recebeu o estudo mais relevante do conceito e da estrutura da sanção jurídica. Além de dar um conceito formal à sanção, Kelsen fez a exposição de seus contornos, sob lógica deontológica precisa.

Partindo das conclusões do pensamento de Austin, Kelsen trata a sanção como um dado normativo que caracteriza e define ontologicamente o direito. Desse modo, ele explica que, quando o ordenamento jurídico obriga a uma conduta, está estabelecendo que, para a conduta oposta, existirá uma sanção.

Assim, o direito se qualifica como sistema de sanções à conduta socialmente indesejada. É na conduta proibida que se revelam as potencialidades do direito, porque sua essência revela-se nas formulações que se destinam a sancioná-las.

Nesse contexto, Kelsen destaca que as sanções têm por objetivo inibir o comportamento socialmente indesejado, por intermédio da ameaça de emprego da força ou da possibilidade de seu emprego efetivo.

Kelsen argumenta que a essência fundamental de uma norma sempre reside em sua sanção. Isso significa que, embora as normas possam estabelecer direitos, elas inevitavelmente implicam deveres jurídicos, mesmo que de forma indireta. A conduta que leva à aplicação de uma sanção é considerada proibida, enquanto a conduta contrária é exigida pela norma.⁸²

Conforme o modo pelo qual as ações humanas são prescritas ou proibidas, podem distinguir-se diferentes tipos - tipos ideais, não tipos médios. A ordem social pode prescrever uma determinada conduta humana sem ligar à observância ou não observância deste imperativo quaisquer consequências. Também pode, porém, estatuir uma determinada conduta humana e, simultaneamente, ligar a esta conduta a concessão de uma vantagem, de um prêmio, ou ligar à conduta oposta uma desvantagem, uma pena (no sentido mais amplo da palavra). O princípio que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo (*Vergeltung*). O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção. No entanto, usualmente, designa-se por sanção somente a pena, isto é, um mal - a privação de certos bens como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos - a aplicar como consequência de uma determinada conduta, mas já não o prêmio ou a recompensa.⁸³

O conceito de dever jurídico está vinculado à ideia de ato ilícito, segundo Kelsen. Ele entende que o dever jurídico representa a ação contrária ao ato ilícito. Quando uma pessoa

⁸² Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1996, p. 50.

⁸³ Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1996, p. 26

comete um ilícito, ela está violando esse dever e ativando a aplicação negativa da norma; ao evitar a prática de um ilícito, o indivíduo está cumprindo seu dever jurídico e aderindo à norma. Portanto, o dever jurídico é a responsabilidade de agir de maneira oposta àquela prevista pela norma que estabelece uma sanção, com o objetivo de prevenir sua execução.

Para Kelsen, a sanção é vista como o núcleo central da norma jurídica e, por extensão, do próprio direito. Ele argumenta que o direito é definido pela ocorrência de uma violação que desencadeia a sanção. Nesse sentido, o pensamento de Kelsen sugere que o propósito da sanção no direito não é tanto prevenir a infração, mas sim responder a ela.

Dessa forma, Kelsen reduz a essência do fenômeno jurídico ao campo normativo, interpretando a sanção primariamente como uma medida de repressão a atos ilícitos. Isso implica que a sanção não visa necessariamente evitar a infração inicialmente, mas sim atuar como uma resposta punitiva a uma conduta que é explicitamente proibida.

Bobbio expande a análise estrutural ao explorar como o direito funciona nas sociedades contemporâneas.⁸⁴ Para o autor, as sanções negativas surgem como barreiras contra violações das leis e buscam tornar a conduta impraticável, difícil ou desvantajosa.⁸⁵ De acordo com ele, essas sanções são categorizadas em duas formas: retributivas, que correspondem às penalidades efetivas, e reparadoras, que envolvem a compensação por danos causados.

Bobbio entende a sanção como elemento que define a norma jurídica. Ele argumenta que uma norma é considerada violada quando os fatos não estão em conformidade com o que ela estabelece, devido à falta de cumprimento ou à não execução por parte dos indivíduos. Portanto, a sanção é vista como um mecanismo utilizado para proteger o sistema normativo contra a deterioração causada por comportamentos contrários.⁸⁶

Miguel Reale afirma que a sanção representa as consequências associadas à norma, com a finalidade de induzir sua observância.⁸⁷ As sanções que podem ser impostas pelo Estado variam em seu conteúdo, mas consistem na privação de bens ou direitos dos quais o particular desfrutava licitamente.

⁸⁴ Para Bobbio, a limitação da teoria de Kelsen se encontra em sua interpretação da sanção como o uso da força física organizada. Bobbio revisa essa perspectiva e afirma que “[...] a diferencia de las sanciones sociales, en el uso de la fuerza, [...], sino en una reacción a la violación, cualquiera que sea, incluso económica, social e moral, que viene garantizada en última instancia por el uso de la fuerza”. (Bobbio, Norberto. *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres Editor, Valência, 1980, p. 387)

⁸⁵ Ao lado das sanções negativas, Bobbio destaca também a existência de sanções positivas, as quais não serão analisadas por não versarem sobre o escopo do presente trabalho.

⁸⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O pensamento jurídico de Norberto Bobbio. In: *Teoria do Ordenamento Jurídico*, 2001, p. 9.

⁸⁷ REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 260.

De todas as teorias examinadas, fica claro que a existência formal de qualquer sanção em um Estado Democrático de Direito depende de uma base normativa específica. No Brasil, essa base está ancorada nos fundamentos constitucionais, como mostra o art. 5º, inciso II, da Constituição, que estipula que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo exceto em virtude de lei. Adicionalmente, o art. 5º, inciso XXXIX, especifica que não pode haver crime sem uma lei anterior que o defina.

Para que uma punição seja aplicada, é necessário que: a) exista uma lei; b) que se refira a uma conduta específica; e c) que preveja uma consequência sancionadora para a prática dessa conduta. Embora frequentemente associada ao direito penal, essa lógica também se aplica a todas as formas de atividade sancionadora pública.

A principal diferença entre as sanções penais e as sanções por inelegibilidades reside no tipo de restrição imposta: as sanções penais geralmente envolvem penas privativas de liberdade, restrições de direito ou multas, enquanto as inelegibilidades impõem limitações ao exercício dos direitos políticos por um período determinado. No entanto, apesar dessas diferenças, é possível que a mesma conduta leve à aplicação tanto de uma sanção penal quanto de uma inelegibilidade.

Dessarte, para a doutrina que se coaduna com esse entendimento, a qual o presente trabalho se filia, a inelegibilidade é instituto jurídico cujo efeito apresenta duas taxionomias diversas, a inelegibilidade pode ser classificada de duas formas: a) Como sanção, nos casos das cominadas, que surgem de ilícitos eleitorais; b) Como impedimento, nos casos das inatas.

No caso das inelegibilidades cominadas, elas são consideradas sanções porque resultam de uma conduta tipicamente ilegal, que restringe os direitos do cidadão e reflete o desvalor que o ordenamento jurídico atribui a tal conduta. Elas não são meras restrições; seu objetivo é prevenir a repetição dessas condutas indesejáveis.

A inelegibilidade comum a todos os nacionais, decorrente da ausência de elegibilidade, chama-se inelegibilidade inata (ou original). Não é efeito de qualquer fato jurídico ilícito, mas apenas consectário da ausência de registro de candidatura. [...] Além dessa espécie de inelegibilidade, como ausência do direito de ser votado, há também a inelegibilidade cominada, que é uma sanção aplicada ao nacional para que ele fique impossibilitado de obter a elegibilidade, ou se já a tendo obtido, venha a perdê-la.⁸⁸

É no processo de registro de candidatura que se verifica a presença das condições de elegibilidade e a de causas de inelegibilidade. A inelegibilidade cominada é sempre efeito de

⁸⁸ COSTA, Adriano Soares. Da inelegibilidade e inabilitação no Direito Eleitoral. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 1, nº 1. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=43>>. Acesso em: 20 set. 2023.

um fato jurídico ilícito, decretada por decisão judicial de eficácia preponderante constitutiva negativa.

A decisão judicial que a decreta tem relevante efeito declaratório da ocorrência do fato jurídico ilícito. É por isso que, no momento da apreciação do registro de candidatura, o juiz não constitui a inelegibilidade cominada; ele a declara existente no mundo jurídico, como efeito de um fato jurídico ilícito anterior, que levou à sua decretação judicial.

O TSE já afirmou em diversos julgados que inelegibilidades são *sanções* de natureza personalíssima e aplicam-se apenas a quem as cometeu, participou ou anuiu.⁸⁹ Contudo, a jurisprudência do Tribunal oscila ao estabelecer, em alguns casos, que se trata de um *status*.⁹⁰

O STF atribui o caráter meramente coercitivo às inelegibilidades, com a premissa de que a “inelegibilidade não é pena” e “não constitui uma repercussão prática da culpa ou do dolo do agente político, mas apenas a reprovação prévia, anterior e prejudicial às eleições, do comportamento objetivamente descrito como contrário às normas da organização política”.⁹¹

Há desproporção nas medidas sofridas pelos inelegíveis em relação ao cargo ocupado e o período em que tiveram ceifados os seus mandatos. Isso evidencia, na prática, a aplicação indireta de uma medida sancionatória sem o respeito do princípio da proporcionalidade, uma vez que a Lei das Inelegibilidades aplica a mesma restrição de oito anos a cassados que ocupam cargos diferentes, sem considerar a gravidade.⁹²

Por outro lado, no período que intermedeia a cassação e o fim do mandato ou legislatura, os indivíduos sofrem períodos diferenciados de inelegibilidade meramente em razão do cargo e se desconsideram as motivações pessoais.

⁸⁹ “[...] 17. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a inelegibilidade constitui sanção de natureza personalíssima e aplica-se apenas a quem cometeu, participou ou anuiu com o ilícito. [...]” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão de 22.3.2018 no Agr-REspe nº 1635, rel. Min. Jorge Mussi). “[...] 3. A aplicação das pretendidas sanções previstas no art. 22 da Lei de Inelegibilidades impõe a existência ex ante de prova inconteste e contundente da ocorrência do abuso, não podendo, bem por isso, estar ancorada em conjecturas e presunções, sob pena de, no limite, malferir o direito político jusfundamental da capacidade eleitoral passiva.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão de 6.8.2015 no REspe nº 32944, rel. Min. Luiz Fux). “[...] 12. A inelegibilidade constitui sanção de natureza personalíssima, de modo que não se aplica ao mero beneficiário dos atos abusivos, mas apenas a quem tenha contribuído, direta ou indiretamente, para a prática de referidos atos. No caso, os candidatos recorrentes foram condenados apenas na qualidade de beneficiários da conduta configuradora de abuso de poder. Não ficou comprovada sua contribuição, direta ou indireta, para a prática dos atos abusivos, de modo que não há como aplicar-lhes a sanção de inelegibilidade. [...]” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão de 30/5/2019 no REspe nº 42270, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

⁹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060049134, CARAPEBUS - RJ, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 3/8/2021, publicado em 8/9/2021; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 5654, SANTA TEREZA DO OESTE - PR, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 16/5/2017, publicado no DJE de 14/6/2017, p. 80-81.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30, Distrito Federal, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, 29/6/2012.

⁹² BORN, Rogério Carlos; SANTANO, Ana Cláudia. Os reflexos nos direitos políticos da fixação do momento de aferição dos prazos de inelegibilidade eleitoral pela lei e jurisprudência. *RJLB*, ano 7, n. 5, p. 2063-2087, 2021.

Na aplicação da inelegibilidade, não há um devido processo legal, uma vez que o inelegível exerce a ampla defesa e o contraditório apenas na defesa da causa de inelegibilidade e não da inelegibilidade em sentido estrito. Isso porque, como demonstrado, a inelegibilidade é um efeito da condenação e somente é possível atacar a causa que é a perda do cargo.

Com base na definição de Miguel Reale acerca das diversas espécies de sanção, pode-se dizer que, enquanto na esfera penal a sanção se configura como restrição da liberdade, restritiva de direito ou multa, no campo das inelegibilidades tem-se a restrição temporária do exercício da cidadania passiva.

Conceitua-se, no presente trabalho, inelegibilidade como uma sanção, no caso das cominadas, porque há uma conduta típica, antijurídica, que provoca como resultado um cerceamento às prerrogativas do cidadão, atestando o desvalor do ordenamento àquela conduta realizada.

Outro aspecto importante a ser analisado, é que o cumprimento da sanção é personalíssimo, devendo ser imputada ao infrator e por ele cumprida.

Dessa forma, a disciplina legal de antecipar a inelegibilidade para um momento anterior ao trânsito em julgado torna claramente exagerada a sua extensão por oito anos após a condenação.

Como causa, a inelegibilidade é uma consequência restritiva do exercício da capacidade eleitoral passiva, gerada a partir da conduta do candidato, que foi considerada, pelo ordenamento jurídico, incompatível com o exercício do mandato e com a probidade administrativa.

2 - INELEGIBILIDADES DECORRENTES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é disciplinada pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e pela Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa. A lei estabelece os atos de improbidade administrativa que importam em: enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; ofensa contra os princípios da Administração Pública.

Dispõe a Constituição Federal, que os atos de improbidade terão como sanções a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Além dessas sanções, a LIA previu também a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. As sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

O condenado por improbidade administrativa que tem os seus direitos políticos suspensos não poderá, provisoriamente: exercer o direito de sufrágio (capacidade eleitoral ativa e passiva); exercer o direito à iniciativa popular de lei; promover ação popular; organizar partido político ou dele participar; ser editor ou redator de órgão de imprensa; exercer cargo público; e exercer cargo de dirigente de sindicato.

Dessa forma, a suspensão de direitos políticos, além de se tratar de forma de impedir que o indivíduo se candidate novamente a algum cargo político, tem o condão de impossibilitar que o servidor público exerça novamente algum cargo público, por tempo determinado.

Além disso, a LC nº 64/1990, modificada pela Lei da Ficha Limpa, elenca diversas hipóteses que acarretam inelegibilidades⁹³, entre elas: a condenação por improbidade administrativa. Esses casos estão especificados no art. 1º, I, alíneas "g" e "l".

Essas hipóteses de inelegibilidades têm o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, considerando a vida pregressa dos candidatos.

Em suma, a Lei da Ficha Limpa contém uma opção fundamental por reforçar a decisão ainda que subjetiva da autoridade judicial em detrimento da decisão também subjetiva do eleitor. Trata-se de uma opção, aliás, inserida numa tendência contemporânea de, conscientemente ou não, privilegiar-se o técnico jurídico e rebaixar-se o político.⁹⁴

⁹³ A condenação criminal por determinados crimes; a rejeição de contas pelos órgãos de controle; a demissão do serviço público por processo administrativo ou judicial; a perda do mandato por infringência de norma; a condenação por condutas vedadas no âmbito eleitoral; a aposentadoria compulsória de membros do Ministério Público ou da magistratura, entre outras hipóteses.

⁹⁴ TORQUATO, Isis Sangy de Almeida; DE SOUZA, André Ricardo Gomes; SILVA, Ivan de Oliveira. Inelegibilidade por consequência de condenação em improbidade administrativa. *Revista do Curso de Direito do Centro Universitário Brazcubas*, v. 2, n. 1, 2018.

Ao impedirem que pessoas com históricos comprovados de atos de improbidade assumam cargos públicos, essas disposições legais buscam contribuir para a integridade e a confiabilidade das instituições democráticas brasileiras. Assim, essas normas desempenham um papel fundamental na preservação da confiança pública.

O presente estudo pretende analisar as inelegibilidades decorrentes de condenações por improbidade administrativa, tendo como ponto de partida a natureza jurídica sancionatória das inelegibilidades, para aferir se sua implementação, antes do trânsito em julgado, conforme determinada pela LC nº 64/1990, fere o princípio constitucional da presunção de inocência.

A partir da leitura conjugada da Lei das Inelegibilidades com as inovações trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, pode-se perceber que as causas de inelegibilidades representam um dos mais importantes paradigmas do bloco normativo que estrutura o processo eleitoral brasileiro. Além disso, as recentes alterações da LIA, ainda que timidamente, versaram sobre aspectos eleitorais que devem ser considerados na intersecção com a Lei das Inelegibilidades.

Este trabalho busca enfrentar, especificamente, as repercussões da nova LIA no que se refere às inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa e a contagem de prazo dessas inelegibilidades, em compatibilidade com o ordenamento jurídico constitucional.

Para tanto, serão demonstrados os dois casos de inelegibilidades decorrentes de improbidade administrativa contidos na Lei das Inelegibilidades, os requisitos para sua configuração e o momento de sua implementação, segundo a lei. Posteriormente será evidenciado se o momento de implementação das inelegibilidades, conforme disposto pela lei, atende aos princípios constitucionais, especialmente, à presunção de inocência.

2.1 - Inelegibilidades Decorrentes de Rejeição de Contas por Irregularidade que Configure Ato de Improbidade Administrativa (art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990)

O art. 1º, I, g, da Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990), modificado pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010), dispõe serem inelegíveis:

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.⁹⁵

A inelegibilidade proveniente dessa norma decorre de efeito secundário do ato de rejeição de contas pelo órgão competente. A prestação de contas diz respeito ao controle externo a que a Administração Pública se encontra submetida por imperativo constitucional dos arts. 31 e 70 a 75.

Dessa forma, a inelegibilidade não é constituída por ato próprio da Justiça Eleitoral, que apenas aprecia os fatos e as provas que lhe são apresentados, reconhecendo-a ou afastando-a, mas da rejeição de contas realizada pelo Poder Legislativo ou pelo Tribunal de Contas em todos os níveis da Federação. Portanto, a esse controle estão sujeitos a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios⁹⁶.

O dispositivo da Lei das Inelegibilidades almeja à proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato tendo em vista a experiência pregressa do candidato como agente político (executor de orçamento) e gestor público (ordenador de despesas).

De acordo com o texto da lei, a inelegibilidade mencionada identifica-se como restrição ao exercício dos direitos políticos na manifestação da capacidade eleitoral passiva quando houver, no caso concreto, *cumulativamente*, os seguintes requisitos:

- a) rejeição de contas relativas ao exercício do cargo ou da função pública;
- b) irregularidade insanável que configure improbidade administrativa;
- c) dolo;
- d) irrecorribilidade da decisão proferida por órgão competente;
- e) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário;
- f) imposição da distinção entre contas de governo e contas de gestão para fins de inelegibilidade.

A Constituição Federal conferiu ao Tribunal de Contas uma série de relevantes funções, entre as quais destacam-se as de *consulta* e *juízo*.

Pela *consulta*, compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado e enviado ao

⁹⁵ BRASIL. Lei de Inelegibilidades: promulgada em 18 de maio de 1990.

⁹⁶ No âmbito dos municípios, em regra, o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, uma vez que é vedada a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais.

Poder Legislativo, a quem competirá o julgamento.⁹⁷ Em tal caso, o Tribunal funciona como órgão técnico-auxiliar do Parlamento.

É lícito que assim seja porque, se há uma lei definindo e orientando o sentido dos gastos e investimentos públicos, impõe-se que sua execução seja acompanhada e fiscalizada pelos representantes do povo, que, aliás, a aprovaram. Não fosse assim, a atividade parlamentar fiscalizatória cairia no vazio, perderia o sentido, seria, em suma, inútil.⁹⁸

O parecer prévio do Tribunal de Contas tem o objetivo de orientar os membros das Casas Legislativas, porém não os vincula. Nesse sentido, se ao Tribunal parecer que as contas devam ser rejeitadas, nada impede que o Legislativo as aprove.

Pelo *julgamento*, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nessa hipótese, o foco é analisar a responsabilidade do ordenador de despesas. As contas devem ser prestadas diretamente ao Tribunal, sendo sua, igualmente, a competência para julgá-las.

Em ambos os casos (*consulta* ou *julgamento*), a decisão do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo, podendo ser executada diretamente perante o Poder Judiciário, sem a necessidade de processo de conhecimento.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que regulamenta a prestação de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União, estabelece que “as contas serão julgadas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável”.⁹⁹ Nesse caso, cumpre ao tribunal dar quitação ao responsável.

As contas serão julgadas regulares *com ressalva*, “quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”.¹⁰⁰ Nesse caso, o tribunal também dará quitação, mas determinará “a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes”.¹⁰¹

⁹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 49, IX.

⁹⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 311.

⁹⁹ BRASIL. Lei nº 8.443: promulgada em 16 de julho de 1992. Art. 16.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei nº 8.443: promulgada em 16 de julho de 1992. Art. 16.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 8.443: promulgada em 16 de julho de 1992. Art. 18.

Por outro lado, as contas serão julgadas irregulares quando comprovada:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.¹⁰²

As consequências do julgamento pela irregularidade das contas, podem ser a condenação ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida ou não de multa, no caso da existência de débito, ou apenas a aplicação de multa, caso inexista débito.¹⁰³

A Lei nº 8.443/1992 não alude à *irregularidade insanável*, como o faz a alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/1990. A insanabilidade é requisito determinado pela lei eleitoral para a configuração da inelegibilidade. É, portanto, da Justiça Eleitoral a competência privativa e absoluta, para apreciá-la.

Somente a irregularidade insanável constitui a causa da rejeição das contas. Outrossim, ainda que o Tribunal de Contas afirme haver irregularidade, desse reconhecimento não decorre automaticamente a inelegibilidade, que apenas se configura se a irregularidade detectada for irremediável.

Dessa forma, pequenos erros formais ou que não maculem princípios regentes da atividade administrativa, evidentemente, não atendem ao requisito legal. Não obstante, apesar de não ensejarem inelegibilidade, esses erros poderão determinar a adoção de providências corretivas no âmbito da Administração Pública.¹⁰⁴

Além de insanável, a caracterização da inelegibilidade requer que a irregularidade “configure ato doloso de improbidade administrativa”. Para tanto, não é exigida a prévia condenação do agente por ato de improbidade administrativa, tampouco a existência de ação de improbidade em curso na Justiça Comum.

Isso porque a competência para apreciar essa matéria e qualificar os fatos que lhe são apresentados, afirmando se a irregularidade apontada configura ato doloso de improbidade administrativa e se constitui ou não inelegibilidade é da Justiça Eleitoral. Essa análise é feita exclusivamente com vistas ao reconhecimento da inelegibilidade, não afetando outras esferas em que os mesmos fatos possam ser apreciados.

¹⁰² BRASIL. Lei nº 8.443: promulgada em 16 de julho de 1992. Art. 16.

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 8.443: promulgada em 16 de julho de 1992. Art. 19.

¹⁰⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 308.

Dessarte, não há falar em condenação em improbidade administrativa pela Justiça Eleitoral, mas apenas em apreciação e qualificação jurídica de fatos e circunstâncias relevantes para a estruturação da inelegibilidade em apreço.¹⁰⁵

Note-se, porém, que, havendo condenação emanada da Justiça Comum, o juízo de improbidade aí afirmado vincula a Justiça Eleitoral, que não poderá negar a existência de improbidade, sob pena de haver injustificável contradição na jurisdição estatal. Nos termos da 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.

A inelegibilidade decorre da rejeição de contas pelo órgão competente, sendo efeito secundário desse ato. Por isso, ao apreciá-la, o órgão judicial eleitoral tem cognição limitada, não lhe sendo dado rever o mérito dos atos emanados do Tribunal de Contas e da Casa Legislativa.

Porém, dentro de sua esfera competências, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da cláusula *irregularidade insanável*, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa.

Para a configuração da inelegibilidade, também é imprescindível que haja decisão irreversível do órgão competente rejeitando as contas. Nesse caso, ocorre a preclusão no âmbito administrativo. Contudo, a matéria sempre poderá ser levada à apreciação do Poder Judiciário, por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Segundo o TSE, a regular publicação dessa decisão é fundamental para a configuração da inelegibilidade, pois enseja “transmitir ao interessado a ciência inequívoca de seu inteiro teor e lhe permitir a adoção das medidas cabíveis, sejam elas administrativas ou judiciais, para reverter ou suspender seus efeitos”.¹⁰⁶

Assim, apesar de o órgão competente deliberar sobre a rejeição de contas, caso não haja a efetiva publicação desse ato, não se aperfeiçoa a inelegibilidade. Ademais, é essa decisão que fixa o marco inicial para a contagem do prazo de inelegibilidade.

2.2 - Inelegibilidades Decorrentes de Condenações em Ações de Improbidade Administrativa (art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990)

O art. 1º, I, I, da LC nº 64/1990, dispõe serem inelegíveis para qualquer cargo:

¹⁰⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 309.

¹⁰⁶ TSE. Respe. nº 134.024/MG. DJe, 21 de setembro de 2011, p. 38-39.

[...] 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.¹⁰⁷

Conforme o texto da norma, para a configuração da inelegibilidade da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, é necessária a conjugação dos seguintes requisitos:

- a) existência de condenação por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;
- b) suspensão dos direitos políticos;
- c) prática de ato doloso de improbidade administrativa;
- d) lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Desse modo, condenação por improbidade administrativa é causa de inelegibilidade, competindo à Justiça Eleitoral verificar, no momento processual adequado, se a decisão condenatória na ação de improbidade administrativa: a) transitou em julgado ou foi proferida por órgão judicial colegiado; b) decorreu de ato doloso; c) condenou o responsável pela conduta de lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Primeiramente, é necessário que haja condenação emanada da Justiça Comum (Federal ou Estadual), pois é dela a competência para conhecer e julgar os casos de improbidade administrativa.

Não compete à Justiça Eleitoral imiscuir-se no mérito da decisão da Justiça Comum com vistas a alterá-la ou complementá-la, pois isso significaria usurpação de competência. Segundo o entendimento do TSE, à Justiça Eleitoral não é dado “chegar à conclusão não reconhecida pela Justiça Comum competente”.¹⁰⁸

De acordo com o dispositivo legal, não é necessário que a decisão judicial condenatória tenha transitado em julgado, bastando que tenha sido proferida por órgão colegiado e publicada. Porém, é imprescindível que haja decisão colegiada sobre o mérito da causa.

Como requisito para a configuração da inelegibilidade, a suspensão dos direitos políticos deve figurar entre as sanções impostas na decisão judicial.

Embora seja prevista suspensão de direitos políticos para todas as hipóteses legais de improbidade administrativa decorrentes de enriquecimento ilícito e dano ao erário (arts. 9º e 10 da LIA), essa sanção não é sempre e necessariamente aplicada. Para que haja suspensão de direitos políticos, é preciso que essa sanção conste, de forma expressa, do dispositivo da

¹⁰⁷ BRASIL. Lei de Inelegibilidades: promulgada em 18 de maio de 1990.

¹⁰⁸ TSE. Recurso Ordinário nº 44.853/SP. Processo Administrativo (PSS), 27 de novembro de 2014.

sentença, pois ela não decorre automaticamente do reconhecimento da improbidade na fundamentação da decisão.

Diferentemente, contudo, do que se dá nos casos de condenação criminal, a doutrina e especialmente a jurisprudência dominante exigem que a suspensão dos direitos políticos, nos casos de improbidade administrativa, deve ser específica e expressamente decretada por juiz competente no bojo de ação civil de improbidade, mediante a devida fundamentação, não se tratando, portanto, de uma consequência automática da condenação, o que, por sua vez, decorre da natureza não criminal do processo e da respectiva condenação.¹⁰⁹

A aplicação do requisito de condenação pela conduta de lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito causou polêmica na doutrina e jurisprudência e foi resolvida pelo TSE, que fixou o entendimento de que, para a incidência dessa causa de inelegibilidade, é necessário que a condenação pela prática de ato doloso de improbidade administrativa implique, cumulativamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.¹¹⁰

A Corte Eleitoral acolheu a interpretação gramatical e restritiva da alínea *l* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 quando estabeleceu ser necessária a ocorrência cumulativa de enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

De acordo com a jurisprudência do TSE: “Deve-se indeferir o registro de candidatura se, a partir da análise das condenações, for possível constatar que a Justiça Comum reconheceu a presença cumulativa de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, ainda que não conste expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória”.¹¹¹

A lesão ao patrimônio público implica a ocorrência de prejuízo ou dano. Já o enriquecimento ilícito caracteriza-se pelo acréscimo ilícito de bens ou valores ao patrimônio do agente ímprobo ou de terceiros.¹¹²

Nesse sentido, a análise contextual da Lei nº 8.429/1992 revela que apenas as hipóteses previstas em seus arts. 9º e 10 são aptas a gerar a inelegibilidade enfocada. As hipóteses do art.

¹⁰⁹ MITIDIERO, Daniel. MARINONI, Luiz Guilherme. SARLET, INGO Wolfgan. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Ed. 2017, p. 42.

¹¹⁰ TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7.154. Relator Min. Henrique Neves da Silva. DJE, Tomo 68. Data 12.4.2013, p. 59-60.

¹¹¹ TSE. Recurso Ordinário nº 38023, Acórdão de 11/09/2014, Relator Min. João Otávio de Noronha, Publicação: 12/9/2014.

¹¹² “[...] Para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "l", da LC 64/90 é indispensável a presença cumulativa dos seguintes requisitos: a) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; b) por ato doloso de improbidade administrativa; c) que importe lesão ao patrimônio público; d) e enriquecimento ilícito; e) condenação à suspensão dos direitos políticos. [...]” (TSE. Resolução nº 060018229. Processo nº POÁ - SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 11 de março de 2021. Data de Publicação: 22 de março de 2021).

11 da lei ficam excluídas desse rol, porque dispõem sobre as ações de improbidade decorrentes de infração a princípios da Administração Pública.

No entanto, não é necessário que o enriquecimento ilícito e o dano ao erário constem expressamente do dispositivo da sentença de condenação por improbidade. A configuração desses requisitos pode ser extraída “a partir do exame da fundamentação do *decisum* condenatório”.¹¹³

A Justiça Eleitoral pode extrair dos fundamentos do decreto condenatório os requisitos necessários para configuração da inelegibilidade, ainda que não constem de forma expressa da parte dispositiva.¹¹⁴

É imprescindível, ainda, que se reconheça a prática de ato doloso de improbidade administrativa. Com as alterações realizadas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o ato de improbidade é *sempre* doloso.

No momento do reconhecimento da aludida causa de inelegibilidade, surge outra questão polêmica: a Justiça Eleitoral pode ampliar a condenação com base apenas na fundamentação, analisar novamente os fatos e as provas quando não há a cumulatividade descrita no dispositivo da sentença ou do acórdão oriundo da Justiça Comum (federal ou estadual)?

O TSE, no julgamento do Recurso Ordinário nº 380-23, entendeu da seguinte forma:

Deve-se indeferir o registro de candidatura se, a partir da análise das condenações, for possível constatar que a Justiça Comum reconheceu a presença cumulativa de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, ainda que não conste expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória.¹¹⁵

A mesma Corte, no Recurso Especial Eleitoral nº 154.144, entendeu que:

Não cabe à Justiça Eleitoral proceder a novo enquadramento dos fatos e provas veiculados na ação de improbidade para concluir pela presença de dano ao erário e enriquecimento ilícito, sendo necessária a observância dos termos em que realizada a tipificação legal pelo órgão competente para o julgamento da referida ação.¹¹⁶

A primeira regra diz respeito aos princípios da legalidade e da tipicidade. As sanções no Direito administrativo estão adstritas aos princípios da legalidade e da tipicidade, como

¹¹³ TSE. Recurso Especial nº 18725/MA. Diário da Justiça Eletrônico, de 29 de junho de 2018, páginas 45-48.

¹¹⁴ TSE. Recurso Especial nº 9707/PR. Publicação em Sessão de 19 de dezembro de 2016.

¹¹⁵ TSE. Recurso Ordinário nº 380-23. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Publicado em sessão do dia 12 de setembro de 2014.

¹¹⁶ TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 154.144. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 168, de 3 de setembro de 2013, página 80.

consectários das garantias constitucionais.¹¹⁷ As condutas e penalidades da Lei nº 8.429/1992 são prescrições dotadas de tipicidade semelhante ao princípio da tipicidade do direito penal.

Considerando esses dois princípios, surge a segunda regra, que se refere ao tópico da decisão em que deve constar a condenação nos tipos e a aplicação das sanções. Os princípios da legalidade e da tipicidade somente serão observados se, no dispositivo, constarem os tipos legais violados e as sanções respectivas. Isso porque o art. 469, I, do Código de Processo Civil, prescreve que não fazem coisa julgada: “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença”.

Dessa forma, somente faz coisa julgada material a tipificação da conduta e a aplicação da respectiva sanção/penalidade que estejam descritas no dispositivo a decisão. A fundamentação ou os motivos não são alcançados pela coisa julgada material.¹¹⁸

Portanto, o pressuposto para a consideração da causa de inelegibilidade é que tenha havido condenação pela Justiça Comum, pois a Justiça Eleitoral não é competente para condenar por ato de improbidade administrativa, sob pena de violar os limites objetivos da lide (CPC, art. 468 – quando ainda não transitado em julgado o título judicial) ou da coisa julgada (CPC, arts. 467 e 469) e usurpar a competência do órgão judiciário comum.

Além disso, se não houve condenação no dispositivo do título judicial, a Justiça Eleitoral estaria processando e julgando novamente pelos mesmos fatos, o que é vedado, inclusive pelo art. 474 do CPC, que trata da eficácia preclusiva da coisa julgada.

Considerando tais questões, surge a terceira regra, relacionada a princípios constitucionais, porquanto, não sendo observado o dispositivo do título judicial oriundo da Justiça Comum, a Justiça Eleitoral violaria os princípios da legalidade e da tipicidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e do juiz natural. Em suma: condenaria novamente com base nos mesmos fatos.

2.3 - Forma de Contagem de Prazo de Inelegibilidades Decorrentes de Atos de Improbidade Administrativa

Pela inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, o agente público torna-se inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

¹¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. Revista dos Tribunais, 2000.

¹¹⁸ STJ. Recurso Especial nº 1298342/MG. Relator: Ministro Sidnei Benetti. Diário da Justiça Eletrônico, de 27 de junho de 2014.

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;

Portanto, o marco inicial do prazo de inelegibilidade é fixado na data da publicação da decisão irrecorrível do órgão competente que a gera.

A redação do dispositivo legal ressalva expressamente a possibilidade de a decisão em que a inelegibilidade se funda ser “suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário”, de sorte que a inelegibilidade somente é afastada se houver provimento jurisdicional que suspenda ou anule a decisão de rejeição de contas. Portanto, não é suficiente a mera submissão da questão à apreciação do Poder Judiciário mediante a propositura de ação, sendo imprescindível existir efetivo provimento jurisdicional.

Já o período de incidência da inelegibilidade por improbidade administrativa da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 é sobretudo severa e tem sido objeto de muitas críticas desde sua implementação.

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;

Segundo a norma, a inelegibilidade incide “desde a condenação por órgão judicial colegiado ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena”.¹¹⁹

A causa de inelegibilidade na hipótese objeto de estudo incide em dois períodos: da decisão condenatória por órgão colegiado, cumpridos os requisitos necessários para a sua incidência; e, com o trânsito em julgado, tem sua contagem após o cumprimento da suspensão dos direitos políticos ou proibição de contratar com o poder público.¹²⁰

¹¹⁹ BRASIL. Lei de Inelegibilidades: promulgada em 18 de maio de 1990.

¹²⁰ FEDERICI, Luis Vicente. *Inelegibilidade e Improbidade: A Inelegibilidade Fundada na Decisão de Ação de Improbidade Administrativa*, página 103. E-book.

O termo *pena* designa todas as sanções impostas pela Justiça Comum em improbidade administrativa, aí incluídas: a suspensão de direitos políticos, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública e pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial.

Para efeito da aferição do término da inelegibilidade prevista na parte final da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, o cumprimento da pena deve ser compreendido não apenas a partir do exaurimento da suspensão dos direitos políticos e do ressarcimento ao Erário, mas a partir do instante em que todas as cominações impostas no título condenatório tenham sido completamente adimplidas, inclusive no que tange à eventual perda de bens, perda da função pública, pagamento da multa civil ou suspensão do direito de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.¹²¹

Há clara diferença entre o prazo de suspensão de direitos políticos e o prazo de inelegibilidade, que devem ser contados em separado e de forma autônoma.

A opção do Legislador foi a de determinar o início da contagem do prazo de inelegibilidade da publicação do acórdão proferido por órgão colegiado, iniciando-se ali o prazo de oito anos. Por outro lado, a suspensão de direitos políticos só ocorre após o trânsito em julgado.

Com a decisão colegiada, o agente já passa a sofrer as complicações decorrentes da incidência da inelegibilidade, sendo proibido de se candidatar e, em diversos casos, de ocupar cargos públicos, ou seja, experimentando as mazelas da sanção em sua inteireza.

O art. 12, § 9º, da LIA, estabelece que as sanções por improbidade administrativa somente serão executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Dessa lógica, é possível que a inelegibilidade perdure por tempo muito superior aos 8 anos estabelecidos pela norma, em clara ofensa à vedação às penas desproporcionais e perpétuas.

Muitos autores tratam referido lapso temporal como o banimento do agente da vida política:

Logo, a contagem do prazo de oito anos terá início após vencidos os referidos períodos de proibição de contratar e/ ou suspensão de direitos políticos. Sendo de dez anos esses períodos, o agente ímprobo poderá ficar privado da cidadania passiva por 18 anos, além do tempo situado entre a decisão do órgão colegiado e o trânsito em julgado da decisão final. Na prática, isso significa a imposição de ostracismo político, com o banimento do agente da vida política.¹²²

¹²¹ TSE. Consulta nº 33673. Acórdão de 3 de novembro de 2015. Relatora: Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio. Publicação: Diário de Justiça Eletrônico. Data: 15 de dezembro de 2015, página 25.

¹²² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Barueri: Atlas, 2022, p. 309.

Não há qualquer critério de proporcionalidade entre o dano cometido pelo agente público e o tempo que ele ficará inelegível. Isso porque o prazo de inelegibilidade do agente não dependerá de fatores intrínsecos à sua conduta, mas somente do intervalo entre a condenação colegiada (que pode ocorrer já na segunda instância da Justiça Comum) e os 8 anos após o cumprimento das penas (que somente ocorrerá após o trânsito em julgado).

Assim, um agente político condenado por improbidade administrativa depende do tempo de trâmite do seu processo para contabilizar o prazo que ficará inelegível. E nada impede que condutas menos reprováveis gerem um prazo de inelegibilidade maior do que condutas mais reprováveis, uma vez que não há qualquer dosimetria nesse sentido.

Essa forma de contagem da inelegibilidade pode criar o verdadeiro banimento do agente político da vida pública, criando prazos que na prática podem significar a cassação de direitos políticos, vedada por nosso ordenamento constitucional.

Verifica-se que o legislador complementar estendeu os efeitos da inelegibilidade para além do prazo da condenação definitiva, por improbidade administrativa, durante o qual estarão suspensos os direitos políticos (art. 15, III e V, da Constituição Federal).

A legislação torna a situação iníqua, em que o indivíduo condenado poderá permanecer inelegível entre a condenação e o trânsito em julgado da decisão condenatória, passar a ter seus direitos políticos inteiramente suspensos durante a duração dos efeitos da condenação e, após, retornar ao estado de inelegibilidade por mais oito anos, independentemente do tempo de inelegibilidade prévio ao cumprimento da pena.

A extensão da inelegibilidade para além da duração dos efeitos da condenação criminal efetivamente fazia sentido na conformação legal que somente permitia a imposição da inelegibilidade nos casos de condenações transitadas em julgado. Agora, admitindo-se a inelegibilidade já desde as condenações não definitivas - contanto que prolatadas por órgão colegiado -, essa extensão se mostra excessiva.

A disciplina legal, ao antecipar a inelegibilidade para momento anterior ao trânsito em julgado, torna claramente exagerada a sua extensão por oito anos após a condenação. É algo que não ocorre nem mesmo na legislação penal, que expressamente admite a denominada detração, computando-se, na pena privativa de liberdade, o tempo de prisão provisória (art. 42 do Código Penal).

Recomendável, portanto, que o cômputo do prazo legal da inelegibilidade também seja antecipado, de modo a guardar coerência com os propósitos do legislador e, ao mesmo tempo, atender ao postulado constitucional de proporcionalidade.

Cumpra, dessarte, proceder a uma interpretação conforme a Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea "e" como da alínea "l" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado.

2.4 - Inelegibilidade, Detração e ADI nº 6.630

Na ADI nº 6.630/DF discutiu-se a inconstitucionalidade parcial do art. 1º, I, alínea e (inelegibilidade por condenação criminal), da LC nº 64/1990, naquilo que se refere ao prazo de contagem da aludida causa de restrição da capacidade eleitoral passiva.

Por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inviável (não conheceu) a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 6.630, em que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionava a expressão "após o cumprimento de pena" em dispositivo da Lei das Inelegibilidades, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa. O dispositivo fixa o prazo de oito anos de inelegibilidade, após o cumprimento da pena, para quem for condenado em decisão definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado, nos casos elencados na lei.

Os Ministros aplicaram jurisprudência da Corte que considera inadmissível ação de controle de constitucionalidade contra norma já julgada constitucional sem que tenha havido alterações fáticas ou jurídicas relevantes que justifiquem a rediscussão do tema. No caso, o colegiado entendeu que a ação do PDT pretendia rediscutir a validade de dispositivo da Lei da Ficha Limpa declarado constitucional pelo STF no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade ADCs nº 29 e 30 e da ADI nº 4578.

Apesar de a ADI se referir exclusivamente às inelegibilidades decorrentes de condenação criminal, seus parâmetros de julgamento são muito úteis para entender a contagem de prazo das inelegibilidades decorrentes de condenação por improbidade administrativa (alíneas g e l do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990)

O Ministro Nunes Marques, relator do processo, decidiu no sentido de admitir que, do prazo de inelegibilidade de oito anos "posteriores ao cumprimento da pena", seja deduzido o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação por órgão colegiado, ou transitada em julgado, e o fim do cumprimento da pena criminal, de tal modo que a correspondente inelegibilidade não supere os oito anos desde o início da sua eficácia.

O voto divergente, de lavra do Ministro Roberto Barroso, foi concedido no sentido de estabelecer a detração apenas do período entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito

em julgado, seja porque o entendimento garante a incidência autônoma do prazo de oito anos de inelegibilidade previsto na Lei da Ficha Limpa, seja porque atende de forma mais efetiva o princípio da proporcionalidade.

Prevaleceu, no julgamento, o voto do ministro Alexandre de Moraes. Ele observou que, quando declarou a validade da Lei da Ficha Limpa, o STF entendeu que o prazo previsto no dispositivo é uma opção política legislativa para garantir a efetividade das normas relativas à moralidade administrativa, à idoneidade e à legitimidade dos processos eleitorais. Sua rediscussão, a seu ver, poderia resultar no afastamento da inelegibilidade, em alguns casos.

Acompanharam esse entendimento as ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber e os ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux.

3 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente tópico pretende conceituar e definir os principais parâmetros legais da improbidade administrativa, a fim de demonstrar como as relevantes alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA impactaram o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em âmbito eleitoral.

Serão apresentadas as definições doutrinária e legal de improbidade administrativa e os principais fatores de disfunção da norma que induziram as suas recentes alterações. A análise das principais alterações da LIA é relevante para a compreensão das finalidades da alteração da lei, mas o fim último do presente tópico é dar enfoque à alteração referente à contagem de prazo de suspensão de direitos políticos e compatibilizá-la, nos tópicos subsequentes, com as normas eleitorais que regem a matéria.

Na atualidade, há relativo consenso quanto à necessidade de combater a corrupção como forma de efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, *corrupção* pode ser definida como o fenômeno pelo qual um agente público age de modo diverso dos estabelecidos pelos padrões normativos do sistema jurídico, a fim de favorecer interesses particulares.¹²³

Nesse contexto, a corrupção é obstáculo para a efetivação da República, porque significa o uso privado da coisa pública, quando a característica básica do republicanismo é a busca pelo *bem comum*.

Etimologicamente, o termo *probidade* significa aquilo que é bom, honesto e íntegro. A improbidade, ao contrário, significa desonestidade.

A probidade administrativa conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica.¹²⁴ O respeito à moral é requisito básico que deve ser observado por todos aqueles que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos, que têm o dever de atuar com probidade. Existe uma íntima ligação entre a moral e o bom administrador, que é aquele que conhece as fronteiras entre o lícito e o ilícito.

Até a promulgação da Constituição brasileira de 1946, a improbidade administrativa não possuía tratamento autônomo no ordenamento jurídico. Todas as normas sancionadoras de agentes públicos em virtude de malversação de bens e dinheiro público tinham natureza eminentemente penal.

¹²³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual* – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2019, p. 3-4.

¹²⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. *Boletim de Direito Administrativo*, dez. 2000, p. 920.

O controle da moralidade dos atos administrativos e a possibilidade de aplicação de cominações em face dos infratores têm sido previstos no sistema jurídico penal do Brasil desde o período colonial. As Ordenações Filipinas (Título LXXI), vigentes no país até a entrada em vigor do Código Criminal de 1830, proibiam quaisquer autoridades públicas (desembargadores, julgadores, oficiais da Fazenda etc.) de receberem “dádivas” ou “presentes”, sob pena de perderem o “ofício” e de pagarem multa equivalente a “vinte por um” sobre o total auferido, sendo a metade para quem acusasse e o restante para o tesouro português.¹²⁵

Embora a Constituição Federal de 1946 não tenha tratado expressamente dos atos de improbidade administrativa, no rol de direitos e garantias individuais previu que: “A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”¹²⁶.

Com base nessa premissa, foram editadas duas importantes leis no então incipiente combate à improbidade administrativa no Brasil: a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto).

A Lei Pitombo-Godói Ilha instituiu no ordenamento jurídico pátrio o sequestro e a perda dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A norma objetivou desvincular as sanções inerentes aos atos de improbidade administrativa das sanções decorrentes de ilícitos penais.

Já a Lei Bilac Pinto previu, como grande inovação jurídica, a amplitude do conceito de servidor público, que passou a compreender “todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.”¹²⁷ A Lei Bilac Pinto também foi inovadora ao prever rol de casos de enriquecimento ilícito.

A Constituição Federal de 1967 previu que lei específica regulamentaria o perdimento de bens por danos causados ao erário ou por enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.¹²⁸ Em acréscimo às normas anteriores, que previam punição civil apenas para os atos que redundavam em enriquecimento ilícito, incluiu o dano ao erário ao conceito de improbidade administrativa.

Na vigência da Constituição Federal de 1967, inclusive após a Emenda Constitucional nº 1/1969, que a alterou substancialmente, o Congresso Nacional não criou qualquer legislação

¹²⁵ MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 28.

¹²⁶ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Art. 141, § 31.

¹²⁷ BRASIL. Lei 3.502, de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto). Art. 1º, § 1º.

¹²⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Art. 150, § 11.

sobre improbidade administrativa, ficando recepcionados pela nova Carta ambos os diplomas legislativos editados sob a égide da Constituição anterior.

O Ato Institucional nº 5/1968, dentre outras providências de caráter autoritário, determinou o seguinte: “O Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.¹²⁹

No período de vigência da Constituição Federal de 1967, em que pese a edição de norma constitucional mais abrangente que a anterior, o combate jurisdicional à improbidade administrativa avançou muito pouco no Brasil, em virtude da ausência de publicidade e controle, da arbitrariedade e da verticalidade absoluta da Administração em relação aos administrados.

Foi apenas com a edição da Constituição Federal de 1988 que se reconheceu a improbidade administrativa como instituto jurídico complexo e multidisciplinar. Nesses termos, é possível afirmar que a improbidade administrativa surgiu pela primeira vez no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, como norma de eficácia limitada, dependendo de lei específica para sua regulamentação.

Segundo esse dispositivo constitucional: “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.”¹³⁰

Daí podem ser extraídas três premissas constitucionais básicas:

a) a repressão dos atos de improbidade administrativa deve observância aos princípios constitucionais da Administração Pública;

b) a condenação dos réus da ação de improbidade administrativa importará necessariamente na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário; e

c) o ato de improbidade administrativa não se confunde com a prática de qualquer crime e, conseqüentemente, em regra deverá ser apurado no juízo cível.

¹²⁹ BRASIL. Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968. Art. 8º.

¹³⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 37, § 4º.

Da análise histórica desse dispositivo constitucional, é possível perceber que os conceitos de *improbidade* e de *corrupção* se alteraram com frequência nas diversas minutas do texto constitucional.

Embora o termo *probidade administrativa* já estivesse presente no ordenamento jurídico, pelo menos, desde a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), não dispensava sentido objetivo capaz de diferenciá-lo da ausência de corrupção. A intercambialidade entre esses termos criou uma indefinição sobre a natureza jurídica da improbidade.

A proteção da probidade administrativa foi introduzida ao longo das discussões constituintes por meio da Emenda nº 559, proposta por Hélio Costa, com o seguinte teor:

Os atos de improbidade administrativa são crimes inafiançáveis, e importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento do erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal correspondente.¹³¹

Do texto proposto já se percebe a confusão em relação ao regime jurídico para tratamento dos atos de improbidade, uma vez que a emenda os define como *crimes inafiançáveis*, mas, concomitantemente, ressalta que as penas se aplicam sem prejuízo da ação penal correspondente.

A ausência de definição clara do termo *improbidade* justifica o lapso de mais de três anos para regulamentação desse dispositivo constitucional por lei, que somente ocorreu com as movimentações pelo processo de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor. Como resposta ao clamor social, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 1.446/1991 ao Congresso Nacional, que deu origem à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa.

Ao longo do processo legislativo, o conceito de improbidade pretendido no projeto foi alargado para admitir a forma culposa dos atos de improbidade por dano ao erário e para estabelecer modalidade de improbidade por ofensa a princípios. Assim, o projeto, concebido originalmente para ser um mecanismo de combate à desonestidade no uso dos recursos públicos, passou a ser ferramenta de combate a desvios genéricos do agente público.

A legislação administrativa, esparsa e não codificada, se mostrou ampla, flexível e irrestrita no que diz respeito às responsabilizações, mas engessada, rígida e inflexível no que tange à análise da realidade e na parametrização das sanções. Prevaleceu a crença de que o rigor

¹³¹ PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 113.

na responsabilização dos agentes públicos serve como instrumento dissuasório de cometimentos de ilícitos.

Nesse cenário, ideias que questionassem os diplomas administrativos sancionadores eram vistas como retrógradas, lenientes e a favor de interesses da classe política. Isso justifica as poucas mudanças substanciais ocorridas na legislação referente à improbidade administrativa ao longo de mais de 30 anos de vigência da lei.

Em contrapartida, o direito administrativo brasileiro, em constante evolução, propôs significantes alterações na disciplina, dando enfoque aos preceitos constitucionais, à democracia, aos direitos fundamentais e à aproximação com o direito privado. Essa evolução da matéria, a despeito das vozes contrárias, fomentou impactos na estrutura normativa administrativa contemporânea.

As críticas aos padrões autoritários do direito administrativo vêm reverberando no ordenamento jurídico recente. Assim, legislações intencionalmente amplas e autoritárias – com o intuito de abarcar todas as variações de condutas dos agentes públicos ante as questões reais da sociedade, pautadas em conceitos jurídicos indeterminados, ampla significação e grande margem de discricionariedade – vêm sendo, ao longo do tempo, repensadas.

Em virtude disso, diversas normas administrativas foram alteradas recentemente para incorporar as noções democráticas e menos autoritárias da disciplina, de maneira a horizontalizar, cada vez mais, as relações entre Administração e administrados.

Exemplos desse novo caminho legislativo foram as modificações trazidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e as recentes alterações feitas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Devido a gravidade das condutas e de suas repressões constitucionais e legais, a improbidade administrativa foi uma das matérias objeto de maiores críticas doutrinárias e jurisprudenciais. Em virtude dessas críticas, o tema vem sofrendo alterações paulatinas, que se iniciaram com julgamentos dos casos concretos, mas consolidaram também modificações legislativas. Essas alterações normativas deram maior segurança jurídica ao que já vinha sendo aplicado pelos tribunais nacionais e trouxeram mudanças importantes na interpretação, no sancionamento e nas consequências interdisciplinares da matéria.

3.1 – Moralidade Administrativa

O elemento moral é indissociável da existência humana e traduz grande imprecisão, amplitude e fluidez, exigindo a coexistência de diversos fatores exógenos para sua densificação.

Ou seja, o conceito de moral é variável e sofre ajustes com critérios de ordem sociológica, que variam com os costumes e as condutas delimitadoras dos parâmetros jurídicos de uma coletividade. Moral é, portanto, a noção de valores de determinada sociedade, “compatível com o tempo, o local e os mentores de sua concepção”.¹³²

A passagem do *estado natural* para o *Estado de Direito* se deu por intermédio da construção de uma ordem normativa que estabelecesse racionalidade, com monopólio do Estado, às mais variadas relações sociais. Nesse processo, a sociedade assumiu estrutura monista, no sentido de que o Estado concentrasse, em si, todos os poderes.

Esse monopólio projetou-se na criação e aplicação do direito, à medida que o juiz não podia decidir as controvérsias por meio de costumes, mas sempre em conformidade com o estabelecido pelo legislador.

A discussão sobre moral universal, antes existente no jusnaturalismo, ganhou relevância também do juspositivismo.¹³³ Assim, a configuração do Estado e do jurídico jamais se desvinculou das demandas morais. As questões jurídicas passaram a ser instrumentos para a obtenção desse fim moral.

Isso porque verificou-se ao longo da história que a estabilidade social é tanto mais forte quanto for a superfície de coincidência entre os valores morais da sociedade e as disposições normativas. Caso haja colisão entre a norma posta e os padrões de moralidade da sociedade, a norma terá grande resistência em sua observância, o que poderá comprometer sua própria finalidade.

Apesar de não existir superposição total entre a regra de direito e a regra moral, não há diferença de natureza, de domínio e de fim entre elas, porque o direito deve realizar a justiça, e a ideia de justo é uma ideia moral.¹³⁴

Portanto, a primeira relação existente entre a moral universal e a moral do direito se dá na convicção de que para o cumprimento da norma, é necessária a convicção da obrigação moral de obedecer.

¹³² GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Revista EMERJ*, v. 6, n. 21, 2003, p. 23.

¹³³ O jusnaturalismo é doutrina segundo a qual existe um Direito Natural (*ius naturale*), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetivas diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (Direito positivo). O juspositivismo defende a norma posta como fonte única e primária do Direito.

¹³⁴ TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A cooriginariedade entre Direito e moral, e a conformação da moralidade administrativa no sistema jurídico brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, nº 117, jul-dez/2018, p. 222.

Disso, decorre a segunda interligação, constante da necessidade de o sistema jurídico demonstrar uma relação mínima específica com a moral vigente, de acordo com a concepção de Estado e com a cultura.

Maurice Hauriou foi o primeiro autor a tratar de *moralidade administrativa*, com referência ao direito administrativo.¹³⁵ A definição trazida por ele implica não somente na distinção entre bem e mal, justo e injusto, mas também entre honesto e desonesto.

O autor desenvolveu a ideia de que o Estado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de atingimento do interesse público, motivo pelo qual seria imprescindível a construção de mecanismo que o mantivesse adstrito a esse fim: a moralidade administrativa.

Além disso, Hauriou distinguiu o *desvio de poder (détournement de pouvoir)* da *violação da lei (violation de la loi)*, buscando estabelecer parâmetros adequados para a individualização dessas condutas, concluindo que “o objetivo da função administrativa é determinado muito menos pela lei que pela moralidade administrativa”.¹³⁶ Nesse sentido, o autor faz a diferenciação de atos que se pautam na violação da lei (ilegalidade) daqueles que se consubstanciam no desvio de poder (imoralidade).

Para além da moral institucional, imposta pelo Legislativo e contida na lei, a moral administrativa vigora dentro do ambiente institucional e condiciona todos os poderes ao atendimento aos preceitos da legalidade e, também, da honestidade.

Para Hauriou, a correta noção de moralidade administrativa provém do entendimento de que não é suficiente que o agente público fique subordinado apenas à legalidade, mas que também obedeça à ética administrativa.

A despeito de todo estudo feito sobre a moralidade, somente na 10ª edição de seu *Précis*, Hauriou indicou o que seria moralidade administrativa, tendo, dessa forma, surgido o conceito largamente difundido entre os juristas, que diferencia a moral comum da moral jurídica, esta última sendo “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.¹³⁷

Dessa forma, a legalidade administrativa, por intermédio da norma, institui e delimita as atribuições dos agentes públicos e os meios a serem utilizados para o alcance de determinada finalidade. A moral administrativa, por sua vez, é concebida do próprio meio institucional e condiciona os poderes previstos em lei para o cumprimento da função da Administração.

¹³⁵ Cf.: HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 11. ed. Paris: Sirey, 1927.

¹³⁶ GARCIA, Emerson. *A Moralidade Administrativa e sua densificação*. Revista EMERJ, v. 6, n. 21, 2003, p. 224.

¹³⁷ GARCIA, Emerson. *A Moralidade Administrativa e sua densificação*. Revista EMERJ, v. 6, n. 21, 2003, p. 224.

A valoração da moralidade administrativa não pode ser realizada de forma eminentemente subjetiva, tampouco levando-se em consideração somente elementos de ordem ideológica. É necessário que, ao interpretar a norma, o agente considere os valores norteadores de todo o sistema jurídico, ainda que tais valores destoem de sua concepção pessoal.

A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. Além de restringir o arbítrio, preservando a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade confere aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos, fazendo com que a atividade estatal seja impreterivelmente direcionada ao bem comum, buscando sempre a melhor solução para o caso.¹³⁸

Dessa forma, a moral administrativa se diferencia da moral comum, uma vez que esta consubstancia valores ordinários de membros da coletividade, com alto grau de generalidade e abstração, enquanto aquela toma como valores as atividades estatais e aufere seu fundamento de validade da norma jurídica.¹³⁹

A vinculação positiva da Administração Pública ao princípio da legalidade é mais notável marca do Estado de Direito. Contudo, para a correta noção de moralidade administrativa é preciso conceber o entendimento de que não é suficiente que o agente público fique subordinado apenas à legalidade, mas que também obedeça à ética administrativa, de forma a estabelecer uma relação entre a sua conduta e o interesse público.

A legalidade administrativa, por intermédio da norma, institui e delimita as atribuições dos agentes públicos e os meios a serem utilizados para o alcance de determinada finalidade. A moral administrativa, por sua vez, é concebida do próprio meio institucional e condiciona os poderes previstos em lei para o cumprimento da função da Administração, que é criar o bem comum.

Apesar de não se vislumbrar dicotomia absoluta entre a moralidade e a legalidade, é possível que a violação da moralidade administrativa não importe em violação à legalidade. Ou seja, não obstante um ato administrativo esteja eivado de legalidade, pode estar em desconformidade com os ditames de honestidade, lealdade, boa-fé e justiça que devem reger a atividade estatal. Dessa forma, entende-se a moralidade como *autônoma* em relação à legalidade.

¹³⁸ GARCIA, Emerson. *A Moralidade Administrativa e sua densificação*. Revista EMERJ, v. 6, n. 21, 2003, p. 227.

¹³⁹ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas Ações de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 59.

Somente seria possível negar a autonomia da moralidade em relação à legalidade se a esta fosse dispensado conceito amplo, o qual abrangesse todos os valores jurisdicizados – regras, princípios –, dando-se à legalidade, portanto, o conceito de juridicidade. Nesse caso, violada a moralidade administrativa maculada estaria, também, a legalidade (juridicidade).

Para além da compreensão da ideia de moralidade, fazem-se necessárias considerações elementares sobre o termo *administrativa*. O recorte terminológico da moralidade administrativa direciona-se ao conjunto de indivíduos, agentes públicos em sentido amplo, os quais formam os órgãos e as entidades públicas.

Em uma análise teleológica, a moralidade administrativa se destina a impedir que os agentes públicos, em sentido amplo, e os particulares que se relacionam com a Administração Pública desviem-se das finalidades do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal. Com isso, insere-se elemento finalístico na análise da legalidade das ações estatais, de modo que o cumprimento válido da norma somente se evidencia quando cumpridos também os valores em que se funda.

No direito administrativo brasileiro, legalidade e moralidade coexistem por força expressa do art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Não obstante, também têm sua forma de expressão em outros dispositivos constitucionais, ainda que implícitos, como nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no decoro parlamentar e no dever de probidade do Presidente da República.¹⁴⁰

O ordenamento jurídico brasileiro deu à moralidade administrativa uma normatividade plástica própria dos princípios, com aplicação direta e autônoma. Para além disso, trata-se de princípio constitucional explícito e geral, isto é, que deve se fazer sentir nas organizações e nas ações administrativas como um todo.¹⁴¹

É possível aduzir que o atual texto constitucional almejou que a violação à moralidade fosse, por si só, causa suficiente para a lesividade do ato, ratificando o entendimento de autonomia desse princípio. Portanto, violar a moralidade administrativa é violar o direito.

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública.¹⁴²

¹⁴⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 9 jan. 2023. Arts. 3º; 55 e 85.

¹⁴¹ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas Ações de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 61.

¹⁴² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 31ª ed. 2018, p. 1015.

No entanto, o conceito de moralidade administrativa, em virtude de seu amplo campo de significação, necessita de atividade interpretativa para obtenção de real sentido de termos como: interesse público, bem comum, lealdade, boa-fé, ordem pública, finalidade, entre muitos outros. Por isso, a determinação de seu sentido, em regra, é definida no momento de sua aplicação.

Contudo, a afirmação de que o sentido da norma é definido, em regra, no momento de sua aplicação não elucida a margem de liberdade do intérprete em sua aplicação. Isso porque essa liberdade pode remeter à *discricionariedade administrativa* ou simplesmente à *existência de conceito jurídico indeterminado*.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceituou a discricionariedade administrativa como “a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal”¹⁴³.

Segundo o autor, a discricionariedade pode residir na hipótese da norma, quando a lei descreve a situação fática (motivo) de modo impreciso; no comando da norma, quando nele se houver aberto, para o agente público, mais de uma alternativa de conduta; ou na finalidade da norma.

Partindo desse conceito, Celso Antônio Bandeira de Mello reconheceu que: a) a discricionariedade envolve margem de liberdade para o administrador que, diante de mais de um comportamento cabível, opta por um deles; e b) a presença de conceitos plurissignificativos (isto é, conceitos vagos, imprecisos, fluidos ou indeterminados) podem viabilizar a discricionariedade administrativa, especialmente, quanto à finalidade da norma.

Essa conclusão é fundamentada a partir da afirmação de que nem sempre é possível, perante o caso concreto, encontrar densidade para o conceito jurídico indeterminado de modo a dissipar, por inteiro, as dúvidas sobre a aplicabilidade ou não do termo por elas recoberto. Reportando-se às lições de Bernatzik, o administrativista afirma que existe um limite além do qual nunca terceiros podem verificar a exatidão ou inexatidão da conclusão atingida.¹⁴⁴

É evidente, portanto, que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados enseja, potencialmente, a discricionariedade administrativa.

¹⁴³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 21.

¹⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 22.

Dessa forma, para o autor, em ambos os casos de sua ocorrência, o Poder Judiciário não poderia intervir, tendo em vista a obediência que se deve ter ao princípio da separação de poderes.

Conclui o administrativista que é exatamente porque a norma legal só quer a solução ótima, perfeita, adequada às circunstâncias concretas, que, ante caráter polifacético, multifário, dos fatos da vida, se vê compelida a outorgar ao administrador certa margem de liberdade para que, sopesando as circunstâncias, possa dar verdadeira satisfação à finalidade legal.¹⁴⁵ Então, segundo o autor, a discricionariedade nasce precisamente do propósito normativo de que só se tome a providência excelente, e não a providência sofrível e eventualmente ruim, porque, se não fosse por isso, ela teria sido redigida vinculadamente.

Contudo, há imprecisão na conclusão a que chega Celso Antônio Bandeira de Mello. Isso porque não há como reconhecer certa margem de liberdade quando se impõe a adoção da decisão perfeita e adequada às circunstâncias concretas. A decisão perfeita, ou correta, ou única não quer dizer outra coisa senão aquela que se demonstrou adequada ao caso concreto, a partir da descrição completa dos elementos fáticos relevantes.

Portanto, quando se afirma que a única solução justa é um artifício irreal, está-se considerando apenas o *juízo de justificação das normas*.¹⁴⁶ De fato, no plano de validade, não há como apontar a única decisão, porque é possível imaginar uma diversidade de soluções, à medida que se imaginam hipóteses com diferentes peculiaridades. Por esse motivo, é necessário estabelecer o *discurso de aplicação*, datado e contextualizado a partir do caso concreto, para que se construa a única decisão adequada.

Se a discricionariedade administrativa for tratada somente como instrumento para a edição de decisões justas, estar-se-ia tratando duas situações diferentes de modo idêntico: a vinculação e a discricionariedade.¹⁴⁷

A Teoria da Adequabilidade Normativa, defendida por Klaus Günther, demonstra que a norma adequada ao caso será determinada após o exame das normas aplicáveis *prima facie*,

¹⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 34-35.

¹⁴⁶ A afirmação de Eros Roberto Grau: “A suposição da existência de apenas uma definição verdadeira – exata – é insatisfatória no âmbito do Direito. Não há, nele, uma definição exata de qualquer termo conceitual, mas sempre um elenco de significações, de cada termo, conversível em elenco de ‘definições’ corretas. Vimos já que, no Direito, para cada problema podem ser discernidas inúmeras soluções, nenhuma delas exata, porém todas corretas. O dinamismo e a complexidade da realidade social reclamam a disponibilidade de um arsenal de soluções corretas a serem adotadas pelo aplicador do Direito. De outra parte, em razão das mesmas causas acima referidas – complexidade e dinamismo da realidade social – a prisão do aplicador do Direito a uma concepção ontológica unidimensional torna-se também insatisfatória.” (GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 78).

¹⁴⁷ SICCA, Gerson dos Santos. *Discricionariedade Administrativa: Conceitos Indeterminados e Aplicação*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 216.

e após a análise de todas as peculiaridades do caso. Portanto, a seleção dos elementos relevantes não é conduta disponível por parte do administrador público, tendo em vista que a decisão adequada impõe a descrição completa da situação.¹⁴⁸

Diante das peculiaridades de cada caso, não há *escolha* da norma a ser aplicada, mas, sim, adequação normativa.

Nesse sentido, o próprio Celso Antônio Bandeira de Mello acaba por reconhecer que, diante do caso concreto, a suposta discricionariedade acaba por reduzir-se a zero.

Está-se afirmando que a liberdade administrativa, que a discricionariedade administrativa, é maior na norma de Direito, do que perante a situação concreta. Em outras palavras: que o plexo de circunstâncias fáticas vai compor balizas suplementares à discricionariedade que está traçada abstratamente na norma (que podem, até mesmo, chegar ao ponto de suprimi-la), pois é isto que, obviamente, é pretendido pela norma atributiva de discricionariedade, como condição de atendimento de sua finalidade.¹⁴⁹

Quando o autor preceitua que a discricionariedade seria maior na norma de direito do que perante a situação concreta, reconhece que o discurso de justificação da norma é insuficiente, por si só, para regular a própria condição de aplicação da norma. Torna-se, pois, indispensável, o discurso de aplicação.

Segundo Jürgen Habermas, “os discursos de justificação não podem levar em consideração todas as possíveis constelações de casos futuros”.¹⁵⁰ A aplicação das normas exige uma elucidação argumentativa própria. A imparcialidade é alcançada por intermédio do princípio da adequabilidade.

A Teoria da Adequabilidade Normativa, especialmente à luz das lições de Klaus Günther, está em plena sintonia com os ensinamentos de Habermas, porque demonstra que a adequação da norma a determinado caso só acontece por meio de um processo de concreção que descobre todas as características da situação concreta.

Ou seja: discursos de aplicação representam o processo por meio do qual se verifica qual a norma correta em relação a cada uma das normas válidas. Assim, se toda norma válida requer um complemento coerente com todas as outras normas que podem ser aplicadas *prima facie* à situação, então o significado da norma está se alterando em cada uma das situações.

¹⁴⁸ Cf.: GÜNTHER, Klaus. *Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: Justificação e Aplicação*. Trad. Cláudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.

¹⁴⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 36.

¹⁵⁰ CF.: HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V.II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

Menelick de Carvalho Netto bem observa que a sensibilidade do operador do direito para as especificidades do caso concreto é fundamental para que se possa encontrar a norma adequada a produzir justiça naquela situação específica. Segundo o autor, a diferença entre o discurso de justificação e os discursos de aplicação fornece o substrato que Klaus Günther denomina de *senso de adequabilidade*.¹⁵¹

A motivação da decisão adotada torna-se, nesse contexto, indispensável, já que somente a partir da exposição dos fundamentos de fato e de direito, entre os quais se impõe o exame dos elementos relevantes apresentados no procedimento administrativo, será possível avaliar se o princípio de adequabilidade foi, de fato, manejado pelo operador do direito.¹⁵²

Assim, pela Teoria da Adequabilidade Normativa, a indeterminação do enunciado não se traduz em uma indeterminação das aplicações deste, as quais só permitem uma “unidade de solução justa” em cada caso.

Diante disso, é possível concluir que, por um lado, os conceitos indeterminados são consubstanciais a toda a técnica jurídica e sua indeterminação decorre do fato de que a norma que os previu não estabeleceu a medida concreta para sua aplicação, porém, sua incidência no caso concreto não admite meios-termos. Por outro lado, a discricionariedade diz respeito a uma pluralidade de soluções justas possíveis, sendo todas essas passíveis de escolha pelo administrador, dentro dos limites da lei.

Portanto, tendo como base a Teoria da Adequabilidade Normativa, a moralidade administrativa possui *conceito jurídico indeterminado*, porque seus termos são ambíguos ou imprecisos e necessitam ser completados por quem os aplique.¹⁵³ Nesse sentido, a extensão denotativa da norma não pode ser determinada de antemão e necessita de atividade interpretativa de seu aplicador.

No que tange à moralidade administrativa essa indeterminação legal faz com que seja conceito indeterminado, mas não discricionário. Isso decorre do fato de que a medida concreta para sua aplicação, em um caso particular, não resolve ou determina, com exatidão, a própria regra que a previu, mas não enseja um processo volitivo de discricionariedade ou de liberdade de eleição entre indiferentes jurídicos.

¹⁵¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. Da responsabilidade da administração pela situação falimentar da empresa privada economicamente viável por inadimplência ou retardo indevido da satisfação de valores contratados como contraprestação por obras realizadas. *Revista da Ordem dos Advogados*. Brasília: OAB, v. 26, n. 63, p. 146, jul./dez. 1996.

¹⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 393.

¹⁵³ ASCARELLI, Tulio. *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*. Milão: Giuffrè, 1952, p. 282–291.

A atividade interpretativa não deve ser discricionária, porque a norma de decisão é constrangida pelo sentido do texto. Mesmo com a margem de indeterminação da linguagem, não se autoriza o *vale-tudo* interpretativo ou a manipulação dos elementos normativos.

É necessário que o aplicador da norma faça referência aos elementos internos do sistema jurídico, de maneira fundamentada, sob pena de violação aos pressupostos do Estado Democrático de Direito.

3.2 Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992)

Para José Afonso da Silva, improbidade é uma imoralidade qualificada, uma vez que deflui da noção de moralidade administrativa, na qual está inserida.¹⁵⁴ De outro modo, probidade é a forma de moralidade que mereceu consideração especial da Constituição e consiste no dever de servir à Administração com honestidade, sem se aproveitar das facilidades que ela possa oferecer. Em sentido amplo, probado é aquele que se comporta de maneira justa, honesta, criteriosa, de maneira a cumprir seus deveres.

A Constituição Federal de 1988 determinou os princípios vetores de uma boa Administração Pública em seu art. 37, *caput*, a fim de criar forte aparato protetor da sociedade contra atividade administrativa ilegal e imoral. Assim, estabeleceu, no § 4º do art. 37, severas penas para aqueles que não atenderem ao dever de probidade ao estabelecer que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.¹⁵⁵

A improbidade consiste, portanto, em conduta ativa ou omissiva, praticada por agente investido em função pública, orientada intencionalmente à obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Não obstante, em determinados casos, não é necessária a efetiva obtenção de benefícios *patrimoniais* indevidos ou de lesão *patrimonial* ao erário para a configuração da improbidade administrativa.

O dever de probidade dos agentes públicos no tratamento da coisa pública, na prestação de serviços públicos ou no exercício das funções públicas está, portanto, plasmado no sistema constitucional que tutela a Administração Pública. Assim, ao preceituar a moralidade

¹⁵⁴ SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 669.

¹⁵⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 37, *caput* e §4º.

como princípio e a improbidade como lesão à moralidade, a Constituição indica que “o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”.¹⁵⁶

Em virtude de o § 4º do art. 37 da CF ser uma norma constitucional de eficácia limitada, houve a necessidade de uma lei específica que regulamentasse a improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), regulamentou o art. 37, § 4º, da Constituição, dispondo sobre as penalidades a serem aplicadas a agentes públicos e terceiros responsáveis por atos de improbidade. Essa norma foi trazida ao ordenamento jurídico brasileiro como forma de impor transparência e lisura em relação aos atos da Administração.

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu no ordenamento pátrio com o nítido escopo de imputar sanções mais rígidas sobre atos que implicassem dano ao erário, enriquecimento ilícito e atentassem contra os princípios da Administração Pública. É possível captar esse direcionamento da lei em trecho de sua exposição de motivos:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.¹⁵⁷

A densidade das proibições e sanções dirigidas aos atos ímprobos articula a funcionalidade dos princípios da legalidade, culpabilidade, segurança jurídica e proporcionalidade. Nesse cenário, a conduta proibida é previsível, diante dos tipos sancionadores desenhados na Lei de Improbidade.

Trata-se de código geral de conduta dos agentes públicos brasileiros, o qual ostenta alcance nacional. Compõe-se de normas de direito material e processual e integra importante microsistema normativo de controle da Administração Pública. Os interesses tutelados por meio dessa lei são públicos e indisponíveis, uma vez que atingem a moralidade e o patrimônio público.

3.3 – Natureza jurídica das ações de improbidade administrativa

¹⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. – 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1.212.

¹⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 17 de agosto de 1991.

Por determinação constitucional e legal, as instâncias penal, administrativa e cível são independentes. Ou seja, o sancionamento por improbidade administrativa é cumulativo com sanções civis, administrativas e penais cominadas aos atos específicos praticados.

Além disso, o agente que comete ilícito funcional, pode ser condenado segundo a legislação pertinente ao cargo público ocupado, inclusive sujeito à indenização por perdas e danos ao Estado pela conduta ilícita.

Uma leitura desatenta da Lei de Improbidade Administrativa pode levar a ideia de que possui natureza jurídica penal ou mista. Isso porque o Capítulo III da lei, intitulado “Das Penas”, e o Capítulo VI, intitulado “Das Disposições Penais”, fazem referência a sancionamentos muito semelhantes aos estabelecidos pelo direito penal.

Apesar das intensas discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, a doutrina amplamente majoritária sempre entendeu ter a ação de improbidade administrativa natureza cível.¹⁵⁸ No mesmo sentido está o entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁹ e do Superior Tribunal de Justiça¹⁶⁰.

O art. 37, § 4º, da Constituição, ao prever as sanções imputáveis aos atos de improbidade administrativa, expressa sua aplicação em ação específica, que não prejudica a ação penal cabível. Daí, conclui-se que a ação de improbidade administrativa não tem natureza penal.

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves:

A natureza cível da ação de improbidade administrativa parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa,

¹⁵⁸ FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa* – questões polêmicas e atuais. 2ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 413.

¹⁵⁹ “[...] 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. [...] 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. [...]”. (STF. Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki. Data de Julgamento: 10 de maio de 2018. Tribunal Pleno)

¹⁶⁰ “[...] As sanções previstas na ação de improbidade administrativa possuem caráter civil, uma vez que as penas previstas são as de perda dos bens, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar ou receber benefícios do Poder Público. [...]”. (STJ. Habeas Corpus nº 50545/AL. Relator: Ministro Gilson Dipp. Data de Julgamento: 15 de agosto de 2006. Data de Publicação: Diário da Justiça de 4 de setembro de 2006.)

no art. 17, *caput*, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil.¹⁶¹

A despeito de ser uma ação cível, a ação de improbidade administrativa se distingue da ação civil pública. Suas exclusivas sanções sempre serviram, de forma marcante, para diferenciá-la de todas as espécies de ações coletivas.

Isso porque o microsistema coletivo é inteiramente voltado para tutelar o direito material, a fim de proteger o autor durante o trâmite procedimental. No microsistema do processo acusatório punitivo da improbidade, a proteção procedimental é outorgada ao réu, que é considerado a parte mais vulnerável da relação. São, portanto, sistemas incompatíveis em um mesmo processo.

Com as recentes alterações realizadas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, as quais modificaram substancialmente a LIA, restou consignado, no art. 17-D, o seguinte texto legal:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.¹⁶²

Esse dispositivo é categórico ao estabelecer que a ação de improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório pessoal e não constitui ação civil. Contudo, essa disposição legal não se contrapõe à natureza jurídica cível da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que ao estabelecer que “não constitui ação civil”, o dispositivo faz referência à *ação civil pública*.

Esse entendimento pode ser confirmado pela segunda parte do dispositivo, que prevê que seu ajuizamento é vedado para controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção

¹⁶¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual* – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2019, p. 145.

¹⁶² BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A natureza sancionatória, assim como a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador (DAS) aos processos de improbidade administrativa estão expressas na lei desde sua alteração pela Lei nº 14.230/2021. O DAS pode ser tradicionalmente definido como a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado.¹⁶³

A *administrativização* do direito penal verificada nos últimos anos – reflexo da hipertrofia do direito penal – tornou necessário que condutas socialmente relevantes, mas que não mereciam a tutela da *ultima ratio*, passassem a serem tratadas pelo Poder Judiciário em seara distinta da penal.

Daí porque o DAS extrapolou os limites internos da Administração Pública passando a irradiar efeitos junto a processos judiciais que tenham por escopo a apuração de infrações cíveis-administrativas que reclamavam uma punição por parte do Estado por meio do Estado-juiz. Advém dessa evolução o entendimento de que, por decorrer do *ius puniendi*, há de ser garantido ao réu um plexo mínimo de direitos e garantias.

No desiderato de se diferenciar o DAS e o direito penal, considerando a inexistência de diferença qualitativa e quantitativa de penas, pode-se conceituar o DAS como a expressão do efetivo poder punitivo do Estado, direcionada à responsabilização do agente público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal.

A ruptura gerada pela Lei nº 14.230/2021 parece total. Além de a ação de improbidade administrativa ter deixado o microsistema coletivo, foi proibida, por determinação legal, a sua utilização para tutela do patrimônio público, para pedidos anulatórios, reparatórios e reintegratórios, devendo se limitar a pedidos de natureza sancionatória.

Contudo, apesar de expressamente proibir a utilização da ação de improbidade administrativa para a proteção do patrimônio público, em várias outras passagens a LIA sugere o contrário, ao prever a criação de um sistema de responsabilização para tutelar a probidade do Estado (art. 1º), ao tratar da sucessão (art. 8º), ao autorizar a desconsideração da personalidade jurídica (art. 17, § 15), entre outros vários exemplos.

¹⁶³ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em 27 fev. 2023.

Na prática, parece ser possível o ajuizamento de duas ações: uma ação civil pública com pedidos anulatório, condenatório e reintegratório, a qual será regida integralmente pelo microsistema coletivo; e uma ação de improbidade administrativa com pedidos sancionatórios, que será integralmente regida pelo microsistema sancionatório.

Caso o titular da ação opte por cumular os pedidos em uma ação de improbidade administrativa, assumirá o risco de, eventualmente, não ter a aplicação do microsistema coletivo a seu favor, mesmo quando não se tratar de pedidos sancionatórios.

3.4 Agentes Políticos como Sujeitos Ativos de Ato de Improbidade Administrativa

O sujeito ativo da improbidade administrativa é a pessoa física ou jurídica que comete ato de improbidade administrativa tipificado no ordenamento jurídico. O ímprobo será sujeito ativo na relação de direito material e réu na ação de improbidade administrativa.

A lei indica quem pratica os atos de improbidade e aqueles que estão sujeitos à sua aplicação: o agente político, o servidor público “e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função [...]”.¹⁶⁴ As penalidades da lei são aplicáveis à conduta ímproba inclusive de agentes investidos em mandato eletivo e ocupantes de cargo de magistratura, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Com isso, é possível perceber que a LIA adota conceito amplo de agente público, abrangendo toda e qualquer relação de direito público ou de direito privado em que esteja uma pessoa física na condição de órgão do Estado ou de representante deste.

A improbidade compreende ainda a conduta de sujeito que não apresente vínculo jurídico formal com o Estado ou se vincule a uma entidade privada, não integrante da Administração Pública, quando houver recebido algum tipo de verba pública. Portanto, o sujeito privado, que se configurar como terceiro em relação à entidade administrativa ou privada lesada pela conduta ímproba, também se sujeita às sanções.

Nesse caso, trata-se de coautoria do ato de improbidade, que se configura pela atuação ativa e consciente, dolosa, do sujeito que, não exercendo função pública, atue visando incentivar

¹⁶⁴ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 1º, § 6º e 7º; art. 2º e art. 3º - 8º-A.

a prática da improbidade pelo agente público (induzir ou concorrer¹⁶⁵). A tipificação da coautoria somente se verifica se for consumada a prática da improbidade pelo agente público.

Não obstante, existe uma celeuma em torno da submissão dos *agentes políticos* à Lei nº 8.429/1992, decorrente de interpretação sistemática do texto constitucional que distingue improbidade administrativa de crimes de responsabilidade. De um lado, o § 4º do art. 37 da Constituição, regulamentado pela Lei nº 8.429/1992, trata da improbidade administrativa que pode ser praticada por todo agente público. De outro lado, os arts. 52, I; 85, V e 102, I, c, da CF/1988, regulamentados pelas Lei nº 7.106/1983¹⁶⁶ e Lei nº 1.079/1950¹⁶⁷ e pelo Decreto-Lei nº 201/1967¹⁶⁸, mencionam os atos de improbidade praticados por determinados agentes políticos como *crimes de responsabilidade*.¹⁶⁹

Há grande controvérsia doutrinária sobre a conceituação dos agentes políticos, sendo possível apontar, para fins didáticos, dois grandes entendimentos sobre o assunto.

De acordo com a primeira posição, agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, que atuam com independência funcional. Tais agentes têm suas funções delineadas pela Constituição e não se subordinam aos demais agentes, pois ocupam órgãos de cúpula (órgãos independentes).¹⁷⁰

Outra posição, mais restritiva, entende que os agentes políticos são aqueles que ocupam lugar de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. De acordo com essa concepção, a caracterização depende de requisitos como: a) o acesso ao cargo político decorrente de eleições ou por nomeação feita por agentes eleitos para ocuparem cargos em comissão; b) o caráter transitório da função pública (mandato); e c) o envolvimento primordial de alocação de recursos orçamentários e o atendimento

¹⁶⁵ Configura-se o *induzir* nos casos em que o terceiro interfere sobre a formação da conduta do agente público, de modo a desencadear a improbidade. O *concorrer* consiste em colaborar de modo ativo na concretização da improbidade.

¹⁶⁶ Os Governadores de Estado e os Secretários de Estado submetem-se à Lei nº 7.106/1983 e à Lei nº 1.079/1950, hipótese em que o julgamento pelo crime de responsabilidade será de competência da respectiva Assembleia Legislativa.

¹⁶⁷ Regula os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, por Ministros de Estado, por Ministros do Supremo Tribunal Federal, por Presidentes de Tribunais (Superiores ou não), que exercem cargos de direção ou equivalentes, no que diz respeito a aspectos orçamentários, pelo Procurador-Geral da República, pelo Advogado-Geral da União, por Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, por Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, por Procuradores-Gerais de Estado e do Distrito Federal, por membros do Ministério Público dos Estados e da União e por Governadores de Estado e seus Secretários.

¹⁶⁸ Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

¹⁶⁹ Em relação aos membros do Poder Legislativo,

¹⁷⁰ MEIRELLES. Hely Lopes.; AZEVEDO. Eurico de Andrade.; ALEIXO. Delcio Balestero.; FILHO. Jose Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed. rev. e atual. Malheiros, São Paulo. 1997.

prioritário a direitos fundamentais nas decisões políticas de Estado. Esse é o entendimento majoritário da doutrina.¹⁷¹

A partir do conceito restritivo de agentes políticos, verifica-se que essa categoria abrange os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), os seus auxiliares (Ministros, Secretários estaduais e Secretários municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados e Vereadores), excluindo-se desse conceito os membros do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Os Magistrados, membros do Ministério Público e os Ministros/Conselheiros dos Tribunais de Contas são agentes públicos que gozam de vitaliciedade, o que não impede a aplicação da LIA.

A aplicação da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos sempre foi controvertida. Sobre a polêmica, existem três entendimentos cabíveis.

Pelo primeiro entendimento, os agentes políticos submetidos à legislação especial, que versa sobre crimes de responsabilidade não se submetem à LIA. Essa foi a orientação adotada inicialmente pelo STF, no julgamento da Reclamação nº 2.138/DF¹⁷², mas foi superada pelo julgamento da Pet. nº 3.240 AgR/DF, segundo o qual agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a duplo regime sancionatório: improbidade administrativa e crime de responsabilidade, ressaltando-se apenas a questão processual de competência constitucional para aplicação das sanções.¹⁷³

A fim de eliminar as divergências relativas a este tema, no recente julgamento da ADI nº 4.295/DF, o Supremo Tribunal Federal validou trecho da LIA que define os agentes públicos que podem responder a ações por irregularidades na Administração Pública.¹⁷⁴ Quanto ao art. 2º da norma, que submete os agentes políticos à sistemática de improbidade administrativa, Mendes explicou que, conforme o entendimento consolidado no STF, o duplo regime sancionatório é possível, à exceção do presidente da República.

¹⁷¹ São defensores do conceito restritivo de agentes políticos: José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini, Marçal Justen Filho e Rafael Carvalho Rezende Oliveira.

¹⁷² STF. Reclamação nº 2.138/DF. Relator: Ministro Nelson Jobim. Data de Julgamento: 13 de junho de 2007. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 18 de abril de 2008.

¹⁷³ STF. Reclamação nº 2.790/SC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 1º de agosto de 2007. Data de Publicação: Diário da Justiça de 7 de agosto de 2007.

¹⁷⁴ A maioria da Corte seguiu o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes (relator), que rejeitou a ação em relação a dispositivos alterados pela Lei nº 14.230/2021. (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 22 de agosto de 2023. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 2 de outubro de 2023.)

Esse último entendimento parece ser o mais adequado à luz do texto legal, que menciona expressamente a possibilidade de sancionamento dos *agentes políticos*, e do entendimento do STF sobre a possibilidade de submissão dos agentes políticos ao duplo regime sancionatório, com ressalva apenas do Presidente da República.

Portanto, tendo em vista a redação da LIA e a jurisprudência consolidada do STF, entende-se que as sanções por improbidade administrativa constantes da Lei nº 8.429/1992 podem ser aplicadas aos agentes políticos, desde que não tenham natureza de sancionamento político – que demanda processo específico por crime de responsabilidade – e que não digam respeito ao Presidente da República.

3.5 - Disfunções da Lei de Improbidade Administrativa

A LIA trouxe importantes avanços na busca de uma Administração Pública mais proba. Contudo, com a evolução do direito administrativo, influenciada por temas como neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e horizontalização, as disfunções da norma se fizeram visíveis.

Essas disfunções também são consequências da origem da LIA. Isso porque, no seu processo de criação, aprovação e promulgação, os parlamentares não quiseram tomar partido do que devia ser condenável, mas precisavam demonstrar severidade no sancionamento, para não serem acusados de condescendência. Assim, a lei foi criada com determinação austera das punições, mas com tipos amplos e indefinidos.

A não delimitação da gravidade das infrações caracterizou a técnica legislativa da Lei nº 8.429/1992, de modo que seu compromisso com a segurança jurídica não parece ter sido elevado. Ao contrário, a ideia de eficiência punitiva estaria referenciada justamente na abertura dos tipos sancionadores, para evitar o engessamento dos operadores jurídicos e das instituições fiscalizadoras.

Em síntese, as disfunções da norma decorreram, em boa parte: (a) da abertura da LIA a inúmeros conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais; (b) da falta de critérios adequados para a dosimetria das suas sanções; (c) da referência a violação a princípios como ato de improbidade; (d) da ampla discricionariedade dos órgãos acusadores no manejo das ações de improbidade; (e) da radical repercussão nos direitos políticos fundamentais e nos direitos subjetivos dos acusados e; (f) dos arbítrios e abusos no seu uso. Esses aspectos fizeram da Lei nº 8.429/1992 um dos diplomas mais problemáticos de nossa história legislativa.

O conceito de improbidade administrativa, advindo da lei, não alcançava somente atos de corrupção pública, mas também distorções inerentes à desorganização administrativa, ao desgoverno e à ineficiência endêmica. Isso decorreu da estreita relação histórica entre o dever de probidade e os crimes de responsabilidade.¹⁷⁵

As normas sobre improbidade administrativa contemplavam ilícitos com tipos sancionadores extremamente abertos, bem como as clássicas estruturas ético-normativas dos crimes de responsabilidade, de maneira que a vagueza de sua normatização dava abertura a arbítrios e inseguranças.

O *status* principiológico de certas expressões da norma serviram para mascarar falta de critérios e placitar decisões no mínimo questionáveis, sob o prisma de justiça material. Diante dos vagos termos da norma, cabia aos juízes assumirem o ônus que o legislador lhes repassou e elaborar uma política de repressão com base na interpretação dada a esses conceitos amplos e indeterminados.

Vozes respeitadas do direito, como a do Ministro Gilson Dipp, ressaltaram a falta de parâmetros para a dosimetria das sanções nas ações de improbidade administrativa, o que podia resultar tanto em excessividade de pena quanto em ausência da punição adequada.¹⁷⁶

Havia também controvertidas questões de direito processual na LIA e em sua aplicação. O STJ consolidou o entendimento de que a presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*.¹⁷⁷ Segundo esse princípio, caso haja dúvida da autoria delitiva, privilegia-se a acusação.¹⁷⁸

¹⁷⁵ No Brasil, a Constituição de 1824, nos arts. 38 e 47, já contemplava a responsabilidade de altos mandatários da nação por crimes de responsabilidade. Todas as Constituições brasileiras republicanas previram a improbidade como crime de responsabilidade do Presidente da República e dos altos mandatários da nação (1891, art. 54, 6; 1934, art. 57, f; 1937, art. 85, d; 1946, art. 89, V; 1967, art. 84, V; EC 01/1969, art. 82, V; 1988, art. 85, V). Cf.: BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

¹⁷⁶ DIPP, Gilson. A dosimetria das sanções por improbidade administrativa. In: *Doutrina: edição comemorativa 30 anos*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019, p. 291. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf. Acesso em 29 nov. 2020.

¹⁷⁷ CONSULTOR JURÍDICO. *STJ divulga 14 teses sobre improbidade administrativa em seu site*. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2015-ago-08/fimde-editado-stj-divulga-14-teses-improbidade-administrativa#:~:text=5\)%20A%20presen%C3%A7a%20de%20ind%C3%ADcios,do%20in%20dubio%20pro%20societate](https://www.conjur.com.br/2015-ago-08/fimde-editado-stj-divulga-14-teses-improbidade-administrativa#:~:text=5)%20A%20presen%C3%A7a%20de%20ind%C3%ADcios,do%20in%20dubio%20pro%20societate). Acesso em 10 jan. 2023.

¹⁷⁸ A despeito do entendimento majoritário da jurisprudência em relação ao *in dubio pro societate*, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu, por maioria, que “decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade não pode limitar-se à invocação do *in dubio pro societate*, devendo, antes, ao menos, tecer comentários sobre os elementos indiciários e a causa de pedir, ao mesmo tempo que, para a rejeição, deve bem delinear a situação fático-probatória que lastreia os motivos de convicção externados pelo órgão judicial” (STJ. Recurso Especial: Rtpaut no AgInt no REsp: 1570000 RN 2015/0303026-4. Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA. Data de Publicação: Diário da Justiça de 30 de abril de 2020.).

As normas da LIA foram utilizadas como uma panaceia contra todos os males que assolavam o Poder Público, ainda que em sutil e questionável irregularidade. Ao adquirir dimensão tão ampla, tornou-se disfuncional.

Entre os problemas fundamentais da Lei nº 8.429/1992 estava a banalização das ações improbidade. Muitos processos foram instaurados com a perspectiva de investigação na fase de instrução, ou seja, sem elementos probatórios consistentes.

Também se tornou usual pedidos de condenação fundamentados indiscriminadamente nos arts. 9º, 10 e 11 da lei, o que conduziu a eternização de litígios, muitas vezes envolvendo disputas políticas. Isso propiciou a proliferação de julgamentos sem provas, fundados em presunções de diversas naturezas. Segundo Marçal Justen Filho “em um cenário inicial, tratava-se de alteração do ônus da prova, atribuindo ao réu o ônus da prova de sua inocência”.¹⁷⁹

Outro problema da lei consistia em fundamentar a improbidade em mera culpa. Condutas que não envolviam corrupção nem violação ao princípio da moralidade eram sancionadas de forma severa.

Muitas ações de improbidade administrativa foram orientadas a fins diversos daqueles previstos na Constituição, gerando insegurança significativa, a ponto de paralisar os agentes públicos. Isso porque a insegurança em torno da responsabilidade do agente de boa-fé fazia com que ele optasse por não decidir, especialmente em situações delicadas, efeito esse que passou a ser chamado de *apagão das canetas*.¹⁸⁰ Além disso, essa insegurança incentivava a adoção de posturas mais conservadoras, ainda que não fossem as melhores cabíveis.

Nas palavras de Marcos Juruena, passou a viger o preceito: “Dorme tranquilo quem indefere”.¹⁸¹ Com efeito, rigoroso sistema de controle administrativo nem sempre é suficiente para inibir casos graves de má gestão e corrupção, e, muitas vezes, acaba por dissuadir a ação do gestor com boas motivações, que poderiam trazer inovações.

É evidente que todo fenômeno que implique consequências negativas para boa gestão pública pode ser espécie do gênero má-gestão – corrupção, ineficiência e improbidade são exemplos. Mas os contornos legais que são dados à improbidade são muito diferentes da má-gestão ou de uma Administração ineficiente.

Portanto, má-gestão, corrupção, ineficiência e improbidade administrativa, apesar das consequências danosas que geram à Administração, são fenômenos ontologicamente distintos.

¹⁷⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada*: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 1.

¹⁸⁰ CF.: MUNDIM, Guilherme Abdallah. “*Apagão das canetas*”: gestor público, controle e mídia. 2020.

¹⁸¹ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O Medo e o Ato Administrativo. *Revista Colunistas – Direito do Estado*, nº 289, 2016.

A percepção da improbidade em um contexto amplo de má-gestão leva ao equívoco de acreditar que ineficiência signifique desonestidade.

Para que ineficiência fosse improbidade, seria necessário que a ação ineficiente visasse a malferir a probidade administrativa. Essa discussão, ao contrário do que se possa imaginar, não tem apenas consequências teóricas, mas é o ponto fulcral de muitos dos equívocos nas condenações por improbidade administrativa. Afinal, eram frequentes as decisões em que se fazia incidir as pesadas sanções da LIA quando não havia o apontamento de qualquer ato desonesto do gestor, mas, meramente, inabilidade.

3.6 - Alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro na Lei de Improbidade Administrativa

Diante da tensão e das diversas possibilidades de interpretação normativa advindas das mudanças políticas, sociais e jurídicas, foi necessária a criação de instrumentos para que a interpretação das regras de direito fosse indexada e identificada, de forma a impedir que situações individuais se submetessem a variações interpretativas dos administradores, controladores e juízes.

Nesse sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) foi alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, e incorporou, em seus arts. 20 a 30, regras de interpretação para, efetivamente, guiar o direito público.

As modificações na norma se deram no sentido de trazer mais segurança jurídica ao Estado, tornando segura a atuação dos gestores e dos parceiros privados, e estáveis as transições jurídicas, sem comprometer o controle público. Segundo Carlos Ari Sunfeld, as alterações visaram a “um direito público baseado em normas e em evidências, e não idealizações, e que leve em conta a realidade da gestão pública brasileira”.¹⁸²

Sob a perspectiva atual de hipervalorização dos princípios, que, em alguns casos, conduz ao desprezo do direito positivado, a importância das normas incluídas na LINDB está na positivação do direito, que lhe confere regras de conteúdo determinado, com maior grau de certeza na aplicação, ainda que disponha de farto aparato principiológico em sua redação.

¹⁸² SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada: Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.* – v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 36.

Dessa forma, a utilidade de suas regras se relaciona, em primeiro lugar, à extensão de sua aplicação. São regras de sobredireito¹⁸³, que devem ser observadas por todos os entes da Federação, pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, porque indicam o direito substantivo aplicável à solução material dos litígios – seja na dimensão temporal, seja na espacial.

As mudanças ocorridas na LINDB não representam, em sua totalidade, novidade no sistema jurídico brasileiro. Contudo, o diploma incorpora, em grande parte, os parâmetros que já vinham se consolidando na doutrina desde a década de 1990, no sentido de que não se deve ver o direito público como mecanismo apenas formal de aplicação de regras, mas como gerador de consequências que atingem, diretamente, a economicidade do ato.

As medidas incorporadas pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB não tiveram o intuito de impedir que administradores, juízes e controladores interpretassem o direito, mas apenas que suas interpretações não prejudicassem particulares e agentes públicos. Trata-se de racionalizar a interpretação em prol da segurança jurídica e colocar o cidadão em patamar menos inseguro e mais horizontal perante a Administração.

De acordo com as alterações da LINDB, a aplicação das normas de direito público deve se relacionar com a exigência de proporcionalidade – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – confrontando-se com possíveis alternativas. Isso visa a evitar que, em decorrência dos valores abstratos ali consagrados, sejam aplicadas sanções desprovidas de qualquer parametrização com a conduta praticada.

Com isso, houve mitigação da influência irrestrita da legalidade no direito público e, conseqüentemente, da LIA, para se ajustar à realidade do agente, à luz da sobrenorma do direito brasileiro.

Houve também limitação à invocação de valores jurídicos abstratos para avaliação da conduta administrativa como proba ou ímproba. Tal imposição se liga a outros limites, que vedam ao julgador a indicação ou reprodução do ato normativo, sem explicar sua relação com a situação fática decidida.

Sob a perspectiva da nova LINDB, percebeu-se a necessidade de dissecção dos elementos da norma de improbidade para que fosse possível enquadrar as condutas nos tipos sancionadores.

¹⁸³ Norma jurídica que visa a regulamentar outras normas infraconstitucionais. CF.: CÂMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB-Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, p. 113-134, 2018.

Segundo a lei, ao avaliar a conduta do agente público, é necessário que o julgador esmiúce o que de fato caracteriza ofensa à Administração Pública, de forma objetiva. Não se pode pautar, a título de se assegurar a boa-fé, a lealdade administrativa, a dignidade humana, em conceitos de natureza ampla para responsabilizar o agente que, em virtude de sua função, tinha o dever de agir.¹⁸⁴

O poder que a LINDB exerce sobre a LIA, dentre outros, é de prevenção contra a aplicação exagerada de sanções sem análise de circunstâncias. Para estipular o fim dos inúmeros casos de ações de improbidade ajuizadas genericamente com base nos arts. 9º, 10º e 11º da Lei nº 8.429/1992, com pedidos sucessivos e alternativos, a sobrenorma de direito exigiu que fossem considerados os danos efetivos e as circunstâncias fáticas, antes da aplicação de penalidades abstrusas que aniquilassem o agente público.

Além disso, estabelece a nova LINDB que um mesmo fato não pode ser apenado duas vezes ou com dosimetria que extrapole o conjunto dos atos ilegais realmente praticados. A tipicidade administrativa deve ser, portanto, conglobante, e não multiplicada por agregação e somatório de regras e órgãos sancionadores.

Pela nova LINDB, passa a ser inválida a dosimetria exponencial que desconsidere a realidade material circunscrita por todos os órgãos de controle. Devem ser evitadas decisões irrealistas de quaisquer esferas de controle.

A nova LINDB não se preocupou com o gestor de má-fé – uma vez que, para este, foi edificada toda uma legislação de controle –, mas interessou-se pelo gestor de boa-fé, cujo comportamento honesto não é tutelado pelo direito e recebe o mesmo tratamento jurídico do sujeito que age de forma mal-intencionada.

Essa lei traz entendimentos que pretendem recompensar os comportamentos de honestidade como medida de incentivo para que se mantenha o padrão moral na gestão pública. É o primeiro passo, nesse sentido, ao fazer a dissociação necessária entre gestores públicos honestos e desonestos.

As alterações da LINDB ensejaram posteriores mudanças legislativas, a exemplo da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e da Lei nº 14.133/2021 (Lei de

¹⁸⁴ No aspecto prático, houve, inclusive, o questionamento sobre a manutenção da existência de ação de improbidade administrativa pautada meramente em ofensa a princípios administrativos (art. 11 da LIA). Diante do tipo sancionador extremamente amplo, constatou-se que as alterações da LINDB lhe impuseram sua não aplicação. Apesar disso, mesmo com as alterações ocorridas na LIA em 2021, o dispositivo legal que pauta a improbidade na ofensa a princípios se mantém. Entretanto, as imposições da LINDB transformaram seu rol exemplificativo em taxativo, na perspectiva de dar objetividade e segurança às condenações. CF.: MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. *A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas"*. 2022.

Licitações e Contratos Administrativos), que demonstram forte influência de seus preceitos sobre proporcionalidade, segurança jurídica e flexibilização da verticalidade entre Administração e administrados.

3.7 - Principais Alterações Promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa

Apesar de vigente há mais de 30 anos, a LIA sempre foi objeto de críticas, em virtude de seus conceitos jurídicos amplos, suas severas punições e seu afastamento do princípio constitucional da segurança jurídica. Ante às críticas doutrinárias, jurisprudenciais e à evolução legislativa do direito administrativo, houve a necessidade de revisitação também da LIA.

Mostrou-se imprescindível conferir densidade às normas sobre improbidade administrativa, tanto no que diz respeito às infrações como às sanções. Também houve a necessidade de aproximação da lei com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. A jurisprudência dos tribunais brasileiros vinha aplicando a LIA com diversas ressalvas e, ao longo dos anos, se distanciou do texto legal.

Segundo o Ministro Mauro Campbell, houve grande preocupação da Lei nº 14.230/2021 em trazer mecanismos de contenção a abusos. Ademais, ressaltou que a elaboração da lei seguiu três premissas básicas: (a) incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; (b) compatibilizar a lei com leis posteriores (CPC, Lei Anticorrupção e LINDB); e (c) sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.¹⁸⁵

A proposição da alteração legislativa foi objeto de muitas críticas. Para grande parcela da população, questionar e alterar a LIA se mostrou medida impensável de freio ao combate à corrupção no Brasil.

Por esse motivo, a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a LIA, se submeteu a árduo processo legislativo para sua aprovação, o que gerou constantes modificações

¹⁸⁵ Câmara dos Deputados. PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL - PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/213695072-Camara-dos-deputados-gabinete-do-deputado-federal-carlos-zarattini.html>. Acesso em 23 de fev. 2023, p. 2.

das normas propostas até o momento de sua promulgação.¹⁸⁶ Também por isso, mesmo após a vigência da lei, intensas modificações de entendimento jurisprudencial vêm ocorrendo.¹⁸⁷

As modificações legislativas tiveram como finalidade adequar o texto legal aos princípios norteadores do direito administrativo sancionador, aplicáveis ao sistema de improbidade administrativa por expressa previsão legal.¹⁸⁸ Nas palavras de Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica, “a Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microsistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no campo do ‘direito sancionador’”.¹⁸⁹

Ao adotar os princípios do direito administrativo sancionador – DAS, o legislador limitou o poder persecutório do Estado, ampliando o espectro de garantias constitucionais aos demandados e afastando do intérprete o manejo indevido de ações.^{190 191}

Outra relevante alteração provocada pela Lei nº 14.230/2021 se deu à luz da própria semântica da palavra *improbidade*. Como já demonstrado, improbidade significa *desonestidade*

¹⁸⁶ A Câmara dos Deputados constituiu, em 22 de fevereiro de 2018, uma comissão para formular proposta de reforma à Lei de Improbidade Administrativa. Presidida pelo Ministro do STJ, Mauro Campbell Marques, a comissão foi integrada pelos juristas Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Marçal Justen Filho, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney Bello, Rodrigo Mudrovitsch e Sérgio Arenhart. Desse esforço conjunto foi originado o Projeto de Lei nº 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto Lucena e de relatoria do Deputado Carlos Zarattini, que alterou a Lei nº 8.429/1992. Ao final, foi sancionada a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou significativamente a Lei nº 8.429/1992. As alterações foram sancionadas sem veto e com vigência imediata para a data de sua publicação.

¹⁸⁷ A exemplo do Tema nº 1.199/STF e do julgamento cautelar da ADI nº 7.236 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, divulgado em 9/1/2023).

¹⁸⁸ “Art. 1º (...) § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.)

¹⁸⁹ YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Consultor Jurídico. *Reposicionamento da ação de improbidade administrativa*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 16 mai. 23.

¹⁹⁰ A influência do DAS se faz presente em diversos dispositivos da LIA: a) o art. 17, § 6º, I, exige individualização da conduta do réu na petição inicial; b) o art. 17, § 10-C combinado com o § 10-F, I, afasta a possibilidade de aplicação do brocardo do princípio *iuria novit curia* no julgamento da ação de improbidade; c) o art. 17, § 18, prevê o direito do réu de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação de improbidade, sem que a sua recusa ou o seu silêncio sejam interpretados como confissão; d) o art. 17, § 19, I, afasta a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; e) o art. 17, § 19, II, veda a distribuição dinâmica do ônus da prova prevista no art. 373, §§ 1º e 2º, do CPC.

¹⁹¹ A despeito dessa ampliação de garantias, a nova redação da LIA não manteve algumas prerrogativas referentes ao processo penal constantes da redação anterior. A redação originária do art. 17, § 12, da LIA, determinava a aplicação da prova oral nas ações de improbidade administrativa, com regras consagradas no art. 221, *caput* e § 1º, do CPP. Essa norma foi revogada, passando-se a aplicar as regras do CPC à hipótese. Outra alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021 foi a extinção da fase prévia de admissibilidade da petição inicial, inspirada no procedimento dos arts. 513 a 518 do CPP. Trata-se de norma processual penal que não se mostrou adequada para a efetiva tutela do réu, motivo pelo qual foi abandonada.

com a coisa pública. Daí decorre a interpretação que já vinha sendo adotada pelos tribunais brasileiros em alguns casos: é impossível ser desonesto sem intenção.¹⁹²

Diante dessa premissa, a nova LIA encampou em seu texto o entendimento jurisprudencial de exigência de dolo para responsabilização do agente. Por dolo quer-se designar como a vontade consciente e dirigida de realizar ou mesmo aceitar a conduta prevista no tipo. Ou seja, danos causados com culpa (imprudência, negligência e imperícia) não se configuram como atos ímprobos.¹⁹³

Nesse sentido, destaca-se o novo art. 17-C, § 1º, da LIA: “A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”. Reforça essa nova exigência a revogação do art. 5º da LIA, que previa a modalidade culposa.

O que se extrai do novo texto legal é a necessidade de *dolo específico* para todos os atos de improbidade administrativa. O *dolo específico* não se caracteriza apenas como voluntariedade do agente, mas como conduta praticada “com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.¹⁹⁴

De acordo com a lei, “considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11” [...] “não bastando a voluntariedade do agente”.¹⁹⁵ Ainda no mesmo sentido: Art. 1º, § 3º: “O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”.¹⁹⁶ Isto é: exige-se prova de um critério finalístico da infração aos tipos ímprobos, que é visar obter proveito ou benefício indevido para si ou outrem.

É possível extrair do novo texto legal do art. 17-C, I, da LIA, que é inadmissível a mera *presunção* do dolo específico, sem amparo das circunstâncias fáticas objetivas, robustecidas por provas documentais, testemunhais e periciais.¹⁹⁷

¹⁹² STJ - Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial: 543065 SP. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Data de Julgamento: 17 de novembro de 2020. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico de 18 de dezembro de 2020; STJ - Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial: 786049 MT. Relator: Ministro Francisco Falcão. Data de Julgamento: 16 de dezembro de 2020. Órgão Julgador: Corte Especial. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico de 18 de dezembro de 2020.

¹⁹³ A redação anterior da LIA trazia uma hipótese de improbidade por culpa em seu art. 10.

¹⁹⁴ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 11, § 1º.

¹⁹⁵ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

¹⁹⁶ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

¹⁹⁷ “Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos; [...]. (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.)

A nova lei trouxe expressamente a obrigatoriedade da exposição minuciosa dos fatos e a individualização da conduta, de forma a estabelecer que o demandado tem o direito de saber do que está sendo acusado e por quais os motivos integra o polo passivo da ação.

O legislador exigiu também que a petição inicial seja instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente.¹⁹⁸

Também preconiza a nova LIA que “para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”.¹⁹⁹ Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.²⁰⁰

No mesmo sentido, estabelece o art. 17, § 10-C, da LIA que “após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.”²⁰¹

Em suma, o legislador veda que o Poder Judiciário confira para os fatos narrados na petição inicial da ação por ato de improbidade administrativa uma capitulação legal diversa daquela atribuída pelo autor da demanda – o que ocorria frequentemente à luz da antiga redação da LIA.

As alterações da LIA também deram nova faceta ao princípio da independência das instâncias. Na antiga sistemática, apenas a sentença penal que reconhecesse a *inexistência material do fato* ou a *ausência de autoria* poderia fazer coisa julgada no âmbito cível. Todas as demais causas de absolvição criminal não implicavam necessariamente em absolvição cível.²⁰²

O legislador trouxe previsão expressa no § 4º do art. 21 da LIA, que passou a possuir a seguinte redação:

A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no artigo 386 do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).²⁰³

¹⁹⁸ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 17, § 6º, II.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 17, § 10-D.

²⁰⁰ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 17, § 10-F, I.

²⁰¹ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 17, § 10-C.

²⁰² “Decisão judicial fundamentada na ausência de provas não gera direito líquido e certo à absolvição na instância administrativa.” (STF - Embargos de Declaração no Mandado de Segurança: 24379 DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 22 de setembro de 2015. Primeira Turma. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico nº 208, de 19 de outubro de 2015)

²⁰³ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

Portanto, foi instituído pressuposto processual negativo ou extrínseco específico para a responsabilização por ato de improbidade administrativa, devendo ser conhecido de ofício, a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição e impondo a extinção do processo sem resolução de mérito.

Isso significa dizer que a absolvição criminal (ou criminal-eleitoral), independentemente da causa, influencia diretamente o julgamento da ação de improbidade administrativa, desde que a absolvição discuta os mesmos fatos e a decisão seja confirmada pelo tribunal.

Contudo, em 27 de dezembro de 2022, o art. 21, § 4º, da LIA, teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI nº 7.236/DF, ainda pendente de confirmação pelo Plenário do STF.²⁰⁴ Segundo o Ministro, "a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias".²⁰⁵

Parte da questão é resolvida pelo § 3º do art. 21 da LIA (não atingido pela cautelar na ADI nº 7.236/DF), que permanece prevendo a comunicação, à esfera da improbidade, da absolvição penal fundamentada na inexistência da conduta ou na negativa da autoria (hipóteses equivalentes àquelas previstas nos incisos I e IV do art. 386 do CPP).

Quanto aos demais fundamentos da absolvição penal, em especial aqueles alusivos à *insuficiência probatória* (art. 386, II, V e VII, do CPP), bem como situações de rejeição da denúncia por *ausência de justa causa* (art. 395, II, do CPP), a definição da controvérsia passa pela análise de precedentes do STF e do STJ anteriores e posteriores à vigência do art. 21, § 4º, da LIA, os quais vêm consolidando uma inovadora concepção de independência mitigada de esferas punitivas, temperada pelos princípios constitucionais do *ne bis in idem* e da segurança jurídica.

Nesse contexto, ao suspender a eficácia do art. 21, § 4º, da LIA, o próprio Ministro Alexandre de Moraes reconheceu ter a jurisprudência do STF avançado em direção à consolidação de uma *independência mitigada* entre as esferas punitivas. Ao fazê-lo, o Ministro aludiu de forma expressa ao precedente firmado pela Suprema Corte na Reclamação nº 41.557/SP, oportunidade em que determinado o trancamento de ação por improbidade administrativa na qual se discutiam os mesmos fatos objeto de ação penal trancada em sede de

²⁰⁴ O julgamento da ADI nº 7.236/DF será objeto de estudo detalhado em tópicos seguintes deste trabalho.

²⁰⁵ STF. ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023.

Habeas Corpus, sob o fundamento de *ausência de justa causa*. Nos termos do voto-condutor proferido pelo ministro Gilmar Mendes:

[...] o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador — premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal — este é ponto da independência mitigada.^{206 207}

Adotando entendimento similar, ao constatar que "o único fato que motivou a penalidade administrativa resultou em absolvição no âmbito criminal, ainda que por ausência de provas", o STJ também assentou que "a autonomia das esferas há que ceder espaço à coerência que deve existir entre as decisões sancionatórias". Afinal, nas palavras do ministro Sebastião Reis Júnior, "não há como ser mantida a incoerência de se ter o mesmo fato por não provado na esfera criminal e por provado na esfera administrativa".²⁰⁸

Em recente decisão — prolatada posteriormente à suspensão do art. 21, § 4º, da LIA, na ADI nº 7.236/DF — o Ministro Gilmar Mendes salientou que a suspensão de referido dispositivo legal "não atinge a vedação constitucional do *ne bis in idem*", bem assim que, "na perspectiva de ampliar o espectro de garantias, desde que a instância penal tenha exaurido, por decisão definitiva (sentença ou rejeição da denúncia por ausência de justa causa material), incide a regra do *ne bis in idem* em todo espectro sancionatório estatal".²⁰⁹

Seguindo o mesmo entendimento, a 5ª Turma do STJ trancou ação penal em virtude de absolvição na ação de improbidade administrativa por ausência de dolo. No caso concreto, o relator concluiu que houve esvaziamento da justa causa para a persecução penal. Segundo ele,

²⁰⁶ STF. Reclamação nº 41.557. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgamento em 15 de dezembro de 2020.

²⁰⁷ Semelhante padrão decisório viria a ser empregado no âmbito da Reclamação nº 46.343/DF. (STF. Reclamação nº 46.343/DF MC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 19 de abril de 2021). Em que pese a decisão esteja sob sigilo de justiça, esclarece-se que o seu acesso foi possível em razão de o documento ter sido juntado, pelos procuradores dos reclamantes, nos autos de processo público em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ. Recurso Especial nº 1913132/PR, páginas 505 a 525 e-STJ).

²⁰⁸ STJ, Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus nº 601.533/SP. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Sexta Turma. Julgamento em 21 de setembro de 2021. Publicação em 1º de outubro de 2021.

²⁰⁹ STF, Reclamação nº 57.215/DF MC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 6 de janeiro de 2023. Publicação em 9 de janeiro de 2023.

não é possível que o dolo da conduta em si não esteja demonstrado no juízo cível e se revele no juízo penal.²¹⁰

Posteriormente, a 2ª Turma do STF, por maioria, determinou o trancamento de ação de improbidade administrativa em virtude de coisa julgada criminal.²¹¹

Isso implica admitir que a ação de improbidade não é uma ação cível em sentido próprio. Ela é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.²¹² A instauração da ação de improbidade, tanto quanto da ação penal, depende de elementos probatórios mínimos de ocorrência do ilícito e de sua autoria.

As alterações da LIA também revelaram o intuito de alcançar maior segurança jurídica na tipificação de improbidade administrativa por ofensa a princípios. A Lei nº 14.230/2021 alterou a redação do art. 11 da LIA, adotando solução normativa distinta da contemplada nos arts. 9º e 10, referentes ao enriquecimento ilícito e ao dano ao erário, respectivamente. No caso do art. 11, há uma tipificação de condutas no *caput*, que é complementada na previsão dos incisos, que, agora, é *taxativo*, e não mais *exemplificativo*.

Para essa alteração legislativa, a influência da LINDB foi fundamental, porque nela já havia disposição, desde 2018, para a vedação de julgamentos baseados em “valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.²¹³

Com a nova redação da LIA, o *caput* do art. 11 prevê que a infração aos princípios da atividade administrativa somente consuma a improbidade quando existir violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Assim, a violação ao dever implica a existência de uma regra – ainda que de conteúdo amplo.

Os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade são interpretados em vista da posição do agente público, que está constrangido a realizar os interesses coletivos. É indispensável que o sujeito infrinja um dever inerente à posição funcional em que se encontra.

²¹⁰ STJ, Embargos de Declaração no Recurso em Habeas Corpus nº 173448. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Data de Publicação: 3 de abril de 2023.

²¹¹ “A Turma, por maioria, julgou procedente a reclamação para reconhecer a ocorrência de coisa julgada criminal, exclusivamente em relação ao reclamante e determinar o trancamento definitivo da ação de improbidade administrativa 5057144-14.2018.4.04.7000, incluindo todos os incidentes e recursos relacionados [...], com o levantamento definitivo das medidas cautelares.” (STF, Reclamação nº 57.215/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão de Julgamento: 3 de julho de 2023. Segunda Turma. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico sem número, Divulgado em 29 de setembro de 2023, Publicado em 2 de outubro de 2023). Essa decisão não configura jurisprudência firmada no STF.

²¹² BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²¹³ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)” (BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Dispõe sobre a interpretação e aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Seção 1, p. 1.).

Nesse sentido, o § 3º do art. 11 prevê o seguinte: “O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas”.²¹⁴

Estabelece o § 4º do art. 11 da LIA: “Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos”.²¹⁵ A interpretação adequada desse dispositivo exige a sua conjugação com a previsão do § 1º do mesmo art. 11, assim redigido:

Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.²¹⁶

A conjugação dos dispositivos conduz ao reconhecimento de que a improbidade do art. 11 exige um elemento subjetivo orientado à obtenção de proveito ou benefício indevido (para o agente ou para terceiro). No entanto, o aperfeiçoamento da ilicitude não é subordinado à consumação efetiva de dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente público. A intenção dolosa do agente envolve o tipo subjetivo do ilícito. A consumação de proveito ou benefício indevido encontra-se no âmbito do tipo objetivo.

A nova redação do art. 11 combinada com o art. 12, III, da LIA, somente permite a condenação por multa e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos casos de improbidade por ofensa a princípios.²¹⁷

Além disso, em virtude de o rol do art. 11 da LIA ter sido modificado de *exemplificativo* para *taxativo*, essa norma deixou de ser a panaceia para condenações por condutas que não se subsumiam aos arts. 9º e 10.

À primeira vista, parece que o intuito da norma foi ser complacente com os casos de ofensa a princípios administrativos. Contudo, o objetivo real dessa norma é impedir que as ações de improbidade administrativa se tornem ferramentas para disputas políticas pautadas em insegurança jurídica, punitivismo exacerbado e variações jurisprudenciais.

²¹⁴ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 11, § 3º.

²¹⁵ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 11, § 4º.

²¹⁶ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 11, § 1º.

²¹⁷ Os casos de improbidade administrativa decorrentes de ofensa a princípios (art. 11) têm como únicas sanções cabíveis: “multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos” (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992).

A Lei nº 14.230/2021, acrescentou o art. 12, § 1º, na LIA, com a seguinte disposição:

A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.²¹⁸

O novo § 1º do art. 12 da LIA prevê expressamente que a perda da função pública nos casos de condenação por enriquecimento ilícito (art. 9º) ou lesão ao erário (art. 10) atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público detinha na época do cometimento da infração.

A norma, a princípio, sinaliza a adoção da corrente que prevê a perda da função pública ocupada pelo agente ímprobo no momento do cometimento do ilícito. Contudo, indica a possibilidade de perda da função pública que ocupa no momento do trânsito em julgado, caso o agente mantenha vínculo com o Poder Público *de mesma qualidade e natureza* daquele por ele ocupado à época do cometimento do ilícito.

Nos casos de enriquecimento ilícito (art. 9º), a nova redação da LIA autoriza que o magistrado determine a perda da função pública a vínculos de qualidade e natureza distintas daquele em que praticado o ato ímprobo, quando observada as circunstâncias do fato e a gravidade da infração. A avaliação da gravidade da conduta deve ser realizada com base nos critérios dispostos no art. 17-B do mesmo diploma.²¹⁹

Portanto, com a nova redação da LIA, somente casos excepcionais de enriquecimento ilícito, devidamente justificados pelo julgador, ensejariam a perda de outra função pública de natureza diversa daquela em que foi cometido o ato ímprobo.

O § 9º do art. 12 da LIA assevera que a perda da função pública só se efetiva após o trânsito em julgado da condenação.²²⁰ Essa regra consagra expressamente o princípio da presunção da inocência previsto no art. 5º, LVII, aplicável a qualquer réu submetido a sanções, sejam de natureza penal ou administrativa.

Caso se atribua natureza de urgência, o art. 20, § 1º, da LIA, dispõe que: “A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à

²¹⁸ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²¹⁹ Na redação original do Projeto de Lei, esse dispositivo constava do art. 17-A da LIA. Contudo, após alterações legislativas para aprovação, o texto passou a constar no art. 17-B. (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Art. 17-B).

²²⁰ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos”.²²¹ Note-se que o afastamento do cargo ou função pública se dá a fim de evitar a prática de novos ilícitos ou quando for necessária à instrução processual.

A alteração legal gerou discussões e inconformidade entre autores que consideram que a medida não auxilia em nada o combate a corrupção.²²² Também foi objeto de impugnação por meio da ADI nº 7.236, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que, por decisão cautelar, suspendeu a eficácia do art. 12, § 1º, da LIA, ainda pendente de confirmação pelo Plenário do STF.

Segundo o Ministro relator, “[...] o art. 12, § 1º, da nova LIA, traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa, que impõe a perda de função pública como sanção pela prática de atos ímprobos independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado”. Além disso, “sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa[...]”.²²³

Com a suspensão de eficácia do dispositivo, os parâmetros jurisprudenciais anteriores voltam a ter incidência nos casos de improbidade administrativa. Ou seja, até a deliberação pelo Plenário do STF, permanece o entendimento no sentido de que o agente ímprobo perderia a função pública ocupada no momento do trânsito em julgado da ação de improbidade.

O prazo de prescrição das ações de improbidade administrativa também foi substancialmente alterado pela Lei nº 14.230/2021. Com a nova redação, o prazo prescricional das ações de improbidade passou a ser de 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.²²⁴

A fixação da data do fato como termo inicial torna a contagem do prazo prescricional mais segura. Isso porque, no regime anterior, esse início variava de acordo com a qualidade do sujeito ativo do ato. Ademais, a redação anterior não previa expressamente regras de prescrição para o terceiro (particular) que participava do ato de improbidade administrativa em conjunto com o agente público.

²²¹ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²²² Cf. PINHEIRO, Igor Pereira. *Reflexos Eleitorais da Nova Lei de Improbidade Administrativa*. Leme-SP: Mizuno, 2022, p. 168-170; CARVALHO, Matheus. *Lei de Improbidade Comentada*. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 84-85.

²²³ ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023.

²²⁴ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

A Lei nº 14.230/2021 ainda inseriu na LIA a possibilidade de prescrição intercorrente²²⁵, a qual, segundo jurisprudência anterior do STJ, era inaplicável às ações de improbidade administrativa.²²⁶

A prescrição intercorrente ocorre no curso do processo e em razão da conduta do autor que, ao não prosseguir com o andamento regular ao feito, se queda inerte, deixando de atuar para que a demanda caminhe em direção ao fim colimado.²²⁷ De acordo com a LIA, a prescrição intercorrente ocorrerá no prazo de 4 anos. Caso seja ultrapassado esse prazo, haverá perda da pretensão punitiva por parte do Estado²²⁸.

Outro ponto extremamente relevante a ser destacado é que, depois do ajuizamento da ação (primeira causa de interrupção), os demais marcos interruptivos são sempre decisões condenatórias. Assim, se a sentença ou o acórdão forem absolutórios, esse pronunciamento não servirá para interromper a prescrição.

Importante chamar atenção para o fato de que art. 23, § 4º, III, IV e V, da LIA, tratam tanto de decisão quanto de acórdão. Assim, a decisão monocrática do Desembargador ou do Ministro Relator pode ter, em tese, o condão de interromper a prescrição.

Por outro lado, se a Turma der provimento ao agravo e reformar a decisão monocrática do Ministro, teremos uma singular hipótese na qual a interrupção que havia sido promovida perderá efeito. É o que defende Marçal Justen Filho:

Anote-se que, usualmente, a decisão monocrática autoriza a interposição de agravo interno, destinado a obter a manifestação dos demais integrantes do órgão colegiado. Em tais hipóteses, pode surgir uma situação peculiar. Suponha-se que seja provido agravo interno contra decisão monocrática que havia confirmado um provimento condenatório anterior ou reformado aquele de improcedência. Em tal hipótese, a decisão monocrática tem o condão de produzir a interrupção da prescrição? A resposta deve ser negativa. Assim se passa porque o agravo interno propicia a manifestação da vontade da integralidade dos componentes do órgão julgado. Logo, deve-se reputar que a decisão monocrática não retrata a vontade do órgão colegiado.²²⁹

²²⁵ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²²⁶ STJ. 1ª Turma. Agravo Interno no Recurso Especial 1872310/PR. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 5 de outubro de 2021.

²²⁷ STJ. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial: 1083358/RS. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Data de Julgamento: 29 de agosto de 2017. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico de 4 de setembro de 2017.

²²⁸ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Comparada e Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 257.

O § 6º do art. 23 da LIA trata da extensão subjetiva dos efeitos das causas interruptivas da prescrição: “A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade”.²³⁰

O § 7º, por sua vez, dispõe sobre a extensão objetiva dos efeitos das causas interruptivas: “Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.”²³¹

Uma das consequências decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa é a obrigação de ressarcir integralmente o dano causado. Essa pretensão, contudo, é imprescritível. O fundamento para isso está na parte final do § 5º do art. 37 da CF/88: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.²³² Nesse contexto, há jurisprudência consolidada do STF no sentido de que a pretensão de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade é imprescritível.²³³

3.8 - A Retroatividade da Lei nº 14.230/2021 em Relação ao Dolo e à Prescrição – Tema nº 1.199/STF

Ante as relevantes alterações legislativas da Lei de Improbidade Administrativa, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a retroatividade da lei para atingir os casos em julgamento, bem como os já finalizados – em fase de cumprimento de penalidades ou transitados em julgado.

Os anais do processo legislativo apontam que a matéria da retroatividade foi expressamente discutida pelo Congresso Nacional, firmando-se a orientação no sentido de que ela deveria ser obviamente aplicável, a ponto de sequer se fazer necessário mencionar expressamente isso no texto.

Se não bastassem os posicionamentos da doutrina amplamente majoritária e da jurisprudência dominante do STJ, a partir da pesquisa em relação à tramitação parlamentar do Projeto de Lei (PL) nº 2.505, de 2021, verifica-se que a própria Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal abordou especificamente a questão da retroatividade das novas normas.

²³⁰ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²³¹ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²³² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

²³³ “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” (STF. Plenário. Recurso Extraordinário 852475/SP, Relator originário: Ministro Alexandre de Moraes, Relator para acórdão: Ministro Edson Fachin, julgado em 8 de agosto de 2018 (Repercussão Geral – Tema 897) (Informativo 910)

Com efeito, ao rejeitar a emenda nº 40 – que visava a inserir no texto do PL referência expressa à retroatividade das normas benéficas – o Relator do PL, em manifestação acolhida pelo Colegiado, assim se manifestou:

“A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus. Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, deixo de acolher a proposta tendo em vista que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in melius* deve retroagir para favorecer o apenado (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014)”.

É bem verdade que a mens legislatoris não é elemento vinculante da interpretação da norma objetivada. Todavia, nesse caso específico, é inegável reconhecer o dever do intérprete de levar em consideração a inequívoca manifestação do órgão legiferante sobre a questão específica da retroatividade – rejeitando sua previsão expressa por considerar tal disposição desnecessária, à luz da jurisprudência do próprio STJ sobre a questão.²³⁴

Diante disso, em 24/2/2021, o STF afetou o Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989 como tema de repercussão geral, a fim de discutir a retroatividade das alterações na Lei nº 8.429/1992 aos atos de improbidade culposos e aos prazos de prescrição (Tema nº 1.199/STF).²³⁵

A Corte decidiu, em consonância com o texto legal, no sentido de que é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo.

Não obstante, segundo o julgamento da Suprema Corte, o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa não pode ser aplicado a casos culposos nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução das penas.

Para os casos culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, a Corte decidiu pela retroatividade da norma mais benéfica, de maneira a afastar condenações pautadas com ausência do dolo.

²³⁴ ALMEIDA, Pericles Ferreira de. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). *Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019.

²³⁵ Ao Tema nº 1.199/STF foi atribuída a seguinte epígrafe: “Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente”. (STF. Tema 1.199. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em 1º/2/2023).

Prevaleceu o entendimento do relator, Ministro Alexandre de Moraes, de que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal.²³⁶

Segundo a decisão, como o texto anterior da lei, que não considerava a vontade do agente para os atos de improbidade, foi expressamente revogado, não é possível a continuidade da ação em andamento por esses atos. A maioria destacou, porém, que o juiz deve analisar caso a caso se houve dolo do agente antes de encerrar o processo.

O Tribunal também entendeu que o novo regime prescricional previsto na lei não é retroativo e que os prazos processuais passaram a contar a partir de 26 de outubro de 2021, data de sua publicação.

Portanto, as teses de repercussão geral fixadas no Tema nº 1.199/STF foram as seguintes:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposos, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.²³⁷

Apesar desse importante julgamento, diversos temas emergidos do novo texto legal ainda não foram objeto de análise do STF. Por esse motivo, diversos desdobramentos da Lei de Improbidade Administrativa ainda não dispõem da adequada segurança jurídica para sua aplicação.

O Judiciário tem sido a instado a se manifestar frequentemente sobre os impactos da lei em diversas searas do direito, mas ainda é necessário longo processo de discussão para se afastar de forma definitiva as inconsistências interpretativas e práticas da matéria.

²³⁶ Vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Dias Toffoli (quanto à aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, sustentando a possibilidade), Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia (quanto à aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, sustentando a impossibilidade), Ricardo Lewandowski (quanto à possibilidade de retroatividade da Lei nº 14.230/2021 para ações em curso e de anulação das condenações transitadas em julgado) e Gilmar Mendes (quanto à possibilidade de retroatividade da Lei nº 14.230/2021 para ações em curso e à entrada em vigor dos prazos, relativamente à prescrição intercorrente).

²³⁷ STF - Agravo Regimental no Recurso Extraordinário: 843989 PR 0003295-20.2006.4.04.7006. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 3 de março de 2022. Data de Publicação: 4 de março de 2022.

3.9 Efeitos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.678/DF na Nova Lei de Improbidade Administrativa

Em 1º de outubro de 2021, ou seja, 24 dias antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021, foi deferida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.678/DF, ajuizada contra dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa que preveem a perda de direitos políticos do agente público que praticar ato de improbidade.²³⁸

A ação foi distribuída ao Ministro Marco Aurélio por prevenção, uma vez que foi relator de ADI anterior (ADI nº 4.295/DF²³⁹) julgada improcedente pelo Plenário. Após sua aposentadoria, o processo passou a ser de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, responsável pela decisão cautelar.

A decisão antecipou alguns dos entendimentos parlamentares tomados, posteriormente, com a publicação da Lei nº 14.230/2021, no sentido de excluir a sanção de suspensão dos direitos políticos do rol punitivo das ações de improbidade administrativa por violação a princípios administrativos (art. 11). Consequentemente, essa decisão afetou os casos de inelegibilidade decorrentes desse sancionamento.

O dispositivo da decisão deferiu a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário²⁴⁰, com efeito *ex nunc*²⁴¹, para: (a) conferir interpretação conforme a Constituição ao inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, estabelecendo que a sanção de suspensão de direitos políticos não se aplica a atos de improbidade culposos que causem dano ao erário; e (b) suspender a vigência da expressão “suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos” do inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

Segundo o julgado, o art. 15 da Constituição, que versa sobre os casos de perda e suspensão de direitos políticos, embora autorize a atribuição de sanção grave à prática de atos de improbidade, consiste em norma restritiva de direitos fundamentais e como tal deve ser interpretada.

²³⁸ STF. ADI nº 6.678/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico (DJE) nº 198, divulgado em 4 de outubro de 2021.

²³⁹ O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucional o trâmite da Lei de Improbidade Administrativa no Congresso Nacional. A norma foi questionada pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN), que alegava que todo o texto seria inconstitucional por vício formal, tendo em vista que a lei teria sido sancionada sem ser submetida ao processo legislativo bicameral. Por maioria dos votos, os ministros julgaram improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2182), pela manutenção da norma no ordenamento jurídico, vencido o ministro Marco Aurélio (relator).

²⁴⁰ De acordo com o art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, esse tipo de provimento judicial monocrático não é permitido, ressalvado o caso de recesso judicial (o que não era a hipótese).

²⁴¹ A partir de 1º de outubro de 2021.

Isso significa que todo o sistema de persecução e tutela da probidade administrativa deve observar o pressuposto hermenêutico de que a suspensão de direitos políticos constitui exceção no ordenamento constitucional, de modo que sua aplicação deve reservar-se a situações específicas elencadas na Constituição e descortinadas pelo legislador ordinário à luz dessa premissa.

A par desse aspecto, diversamente das condenações criminais, o art. 15, V, da Constituição Federal, impõe que, relativamente aos atos de improbidade administrativa, a suspensão dos direitos políticos deve observar os parâmetros do art. 37, § 4º, CF. Esse dispositivo, por sua vez, prevê que as penalidades aplicáveis aos agentes responsáveis por atos de improbidade administrativa, dentre elas expressamente a suspensão dos direitos políticos, devem ser aplicadas “na forma e gradação previstas em lei”.

Infere-se, portanto, a existência de dois parâmetros constitucionais relevantes para conformação do tema pelo legislador ordinário: (1) a suspensão dos direitos políticos constitui exceção no sistema constitucional pátrio; (2) a suspensão dos direitos políticos, enquanto penalidade aplicada em virtude da prática de atos de improbidade, deve ser objeto de gradação pelo legislador.²⁴²

A Lei de Improbidade Administrativa propôs gradação quantitativa das sanções a serem aplicadas pelo magistrado, impondo penalidades mais severas aos atos dolosos de improbidade administrativa e menos graves às condutas violadoras de princípios da Administração Pública.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, o questionamento proposto na ação direta de inconstitucionalidade, portanto, foi se a gradação implementada pelo legislador ordinário atende ao mandamento constitucional pertinente. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade e a necessidade do ato legislativo.

Nesse sentido, entendeu o Ministro Relator que “há, nas normas impugnadas nesta ação direta, excesso do legislador e, portanto, violação ao princípio da proporcionalidade”.²⁴³

A diferenciação apenas temporal da penalidade de suspensão de direitos políticos para todos os casos de improbidade, segundo a decisão, não atende ao dever de gradação preconizado pela Constituição Federal. Há na retirada desses direitos fundamentais, ainda que temporária, gravidade inerente e dissociada do lapso supressivo. Ou seja, independentemente do tempo de

²⁴² STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.678/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico (DJE) nº 198, divulgado em 4 de outubro de 2021.

²⁴³ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.678/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico (DJE) nº 198, divulgado em 4 de outubro de 2021.

suspensão, a mera aplicação dessa penalidade, a depender da natureza do ato enquadrado, afigura-se excessiva ou desproporcional.

Mesmo no tocante às hipóteses de inelegibilidade instituídas pela Lei Complementar nº 135/2010, que notoriamente recrudescer os requisitos mínimos de acesso aos cargos eletivos, a inconsistência dos preceitos impugnados na ADI é evidente, segundo a decisão.

Isso porque apenas “ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito” implica o decote do direito político relativo à elegibilidade (art. 1º, alínea I). Ou seja, o próprio legislador ordinário considerou que apenas atos dolosos e de maior gravidade ensejam a suspensão parcial do conjunto de direitos políticos do cidadão.

Lado outro, o servidor público federal responsável por atos dessa natureza está sujeito às normas da Lei nº 8.112/1990, que franqueiam inclusive sua demissão. Também há possibilidade de punição pelas Cortes de Contas. Portanto, há inúmeros mecanismos já previstos na legislação que reprimem de forma satisfatória atos de improbidade culposos e atos de improbidade que não resultam em dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

A decisão cautelar também entendeu que a norma impugnada não supera o exame da proporcionalidade em sentido estrito, considerado o grau de afetação dos direitos políticos do cidadão.

Com efeito, foi decidido que a tutela do erário e da probidade administrativa não justifica, nos casos de atos de improbidade culposos e das condutas elencadas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, a supressão dos direitos fundamentais do cidadão relativos à participação política.

3.10 - Efeitos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236 na Nova Lei de Improbidade Administrativa

O Supremo Tribunal Federal recebeu duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nºs 7236 e 7237) contra as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, relativas à responsabilização por abusos cometidos no âmbito da administração pública. As ADIs foram distribuídas, por prevenção, ao ministro Alexandre de Moraes, relator de outras ações sobre a lei.

No dia 27 de dezembro, o relator apreciou o pedido de medida cautelar. Nesse julgamento, considerou prejudicados os pedidos referentes à inconstitucionalidade do art. 1º, §

1º, 2º e 3º; e do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/2021²⁴⁴, porque, no Tema nº 1.199/STF, o STF considerou constitucional a exigência do dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, a opção do legislador em alterar a LIA com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas.

O relator também indeferiu o pedido de medida cautelar em relação ao art. 11, *caput* e I e II; art. 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º da Lei nº 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/2021. Com o indeferimento da liminar, a eficácia destes dispositivos fica mantida.

O Ministro relator deferiu parcialmente a medida cautelar, para suspender a eficácia dos arts. 1º, § 8º; 12, § 1º e 10; 17-B, § 3º; 21, § 4º.²⁴⁵ A decisão ainda será referendada pelo Plenário do STF.

O § 8º do art. 1º, introduzido na LIA pela Lei nº 14.230/2021, afastou a possibilidade de caracterização de improbidade na hipótese de “divergência interpretativa da lei”, quando a conduta questionada houver sido fundada em entendimento jurisprudencial controvertido nos Tribunais pátrios. Essa excludente incidiria mesmo que esse entendimento “não venha a ser

²⁴⁴ “Art. 1º. [...] § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”.

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]” (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992).

²⁴⁵ “Art. 1º. [...] § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.” “Art. 12. [...] § 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. [...] § 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.” “Art. 17-B [...] § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.” “Art. 21. [...] § 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)” (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992).

posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário”.²⁴⁶

Segundo o Ministro relator, embora o propósito do legislador tenha sido proteger a boa-fé do gestor público que confia e adota orientações exaradas pelo Poder Judiciário a respeito da aplicação da lei, preservando-o de eventuais oscilações jurisprudenciais, deve ser reconhecido que o critério estabelecido no art. 1º, § 8º, da LIA, é excessivamente amplo e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

Em relação à determinação legal do art. 12, § 1º, da LIA, que estabeleceu que a sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade, a decisão cautelar afirmou que “traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa”. Por esse motivo suspendeu a eficácia desse dispositivo.

Trata-se, além disso, de previsão desarrazoada, na medida em que sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa, o que pode decorrer, inclusive, do pleno e regular exercício do direito de defesa por parte do acusado.²⁴⁷

A decisão cautelar assevera que a ausência de uma definição clara sobre o alcance da nova excludente, causará dificuldade na aplicação da LIA, ampliando conflitos e gerando forte abalo no princípio constitucional da segurança jurídica. Por esse motivo, foi deferida a medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo introduzido pela Lei nº 14.230/2021.

O art. 12, § 10, constante do art. 2º da Lei nº 14.230/2021, estabeleceu que “para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória”.²⁴⁸ Em análise cautelar, o Ministro relator afirmou não se afigurar constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa.

Segundo a decisão, os efeitos da detração estabelecida pela norma, cujo *status* é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990. Diante disso, reconheceu risco de violação ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso, motivo pelo qual suspendeu a eficácia do dispositivo.

²⁴⁶ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

²⁴⁷ STF. ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023.

²⁴⁸ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

O art. 17-B, § 3º, incluído pela Lei nº 14.230/2021, estabelece a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil pelo Ministério Público, desde que realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente. Nesse ponto, a decisão cautelar suspendeu a eficácia do dispositivo sob o fundamento de que “a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial”.²⁴⁹

Também foi suspensa a eficácia do art. 21, § 4º, incluído pela Lei nº 14.230/2021, que tem o seguinte texto: “A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941”.

Segundo a decisão cautelar, não obstante o entendimento jurisprudencial pelo reconhecimento *mitigado* das instâncias²⁵⁰, a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias.

A decisão cautelar também deferiu parcialmente a liminar para conferir interpretação conforme ao art. 23-C, que dispõe: “Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

De acordo com a decisão, a interpretação do dispositivo deve ser no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

3.11 Alterações Promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa em Conflito Aparente com o Regime Constitucional-Eleitoral quanto aos Agentes Políticos

²⁴⁹ STF. ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023, p. 22.

²⁵⁰ STF. Reclamação nº 41.557. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 10 de março de 2021.

Além das relevantes alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA demonstradas no tópico anterior, outra relevante modificação legislativa foi realizada em aparente conflito com o regime jurídico constitucional-eleitoral brasileiro. Essa alteração diz respeito ao prazo de contagem de suspensão de direitos políticos.

A Lei nº 14.230/2021 inseriu, no art. 12, § 10, da LIA, disposição de que, para efeitos de contagem do prazo da *sanção de suspensão dos direitos políticos*, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.²⁵¹

Segundo a nova redação da LIA, portanto, do período estabelecido na sanção de suspensão de direitos políticos, deve ser detraído o espaço de tempo compreendido entre a decisão condenatória colegiada e o trânsito em julgado.

Contudo, antes dessa alteração legal promovida pela Lei nº 14.230/2021, o termo inicial para a contagem da pena de suspensão de direitos políticos já era o trânsito em julgado, assim como o início do cumprimento de todas as penas da ação de improbidade administrativa.

Nesse sentido, o agente condenado por suspensão de direitos políticos decorrentes de atos de improbidade administrativa somente tem a referida penalização após o término de seu processo. Portanto, no que tange ao termo inicial para cômputo da pena de suspensão de direitos políticos, a Lei nº 14.230/2021, nada parece ter trazido de inovador.

Por isso, a detração de prazo constante do novo dispositivo legal não parece fazer qualquer sentido. Há determinação para detração aleatória de prazo, sem qualquer justificativa, visto que a penalidade somente se inicia após o trânsito em julgado.

Ao que parece, o texto legal confundiu a *sanção de suspensão de direitos políticos* constante do art. 12 da LIA com o *status de inelegibilidade* que decorrem de condenações por improbidade administrativa constante do art. 1º, I, g e l, da Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990, que após as alterações da Lei nº 101/2010 ficou conhecida como Lei da Ficha Limpa).

Isso porque, as *inelegibilidades* decorrentes de ações de improbidade administrativa, por disposição legal, iniciam sua incidência a partir da condenação colegiada do agente público e perduram por até 8 anos após o cumprimento das penas, por determinação legal do art. 1º, I, g e l, da Lei das Inelegibilidades.

²⁵¹ “Art. 12 [...] § 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória” (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992).

Assim, por determinação da LC nº 64/1990, a inelegibilidade pode iniciar sua incidência antes mesmo do trânsito em julgado, motivo pelo qual não é considerada pela doutrina majoritária como sanção, mas como mero *status* decorrente de sancionamento anterior.

Portanto, ao que parece, a Lei nº 14.230/2021 identificou a necessidade de detração das *inelegibilidades* pelo período compreendido entre a decisão colegiada de segunda instância e o trânsito em julgado da sentença condenatória, e não de *suspensão de direitos políticos*.

Esse entendimento foi ratificado pela decisão cautelar da ADI nº 7.236, em que o relator, Ministro Alexandre de Moraes, suspendeu os efeitos do § 10º do art. 12 da LIA, sob o fundamento de que “podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990”.²⁵²

A decisão ainda será referendada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, que, em momento oportuno, se debruçará para analisar os efeitos desse dispositivo nas ilegibilidades infraconstitucionais.

Em caso de reforma da decisão cautelar que suspendeu a eficácia do dispositivo, será imperativo que as autoridades e tribunais eleitorais, invariavelmente, reconheçam este novo cálculo, a fim de aferir a vigência das inelegibilidades.

Para tanto, deve passar a considerar o início da contagem da inelegibilidade após o cumprimento das penas, ou seja, após o trânsito em julgado. Não obstante, nessa contagem de prazo deve ser detraído o período entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Não pode haver mais dúvida, assim, que a interpretação da aplicação de qualquer forma de sancionamento que implique em restrição ao exercício dos direitos políticos ou aplicação de inelegibilidade — seja como sanção principal, seja como efeito secundário da pena, seja como consequência jurídica do fato — deve ser interpretada de forma a otimizar o retorno do sancionado ao exercício das suas capacidades eleitorais ativas e passivas.

Apesar desse importante julgamento, diversos temas emergidos do novo texto legal ainda não foram objeto de análise do STF. Por esse motivo, diversos desdobramentos da Lei de Improbidade Administrativa ainda não dispõem da adequada segurança jurídica para sua aplicação.

²⁵² STF. ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023.

O Judiciário tem sido instado a se manifestar frequentemente sobre os impactos da lei em diversas searas do direito, mas ainda é necessário longo processo de discussão para se afastar de forma definitiva as inconsistências interpretativas e práticas da matéria.²⁵³

²⁵³ Como exemplo da insegurança jurídica que ainda decorre das alterações da norma, cita-se a decisão cautelar da ADI que suspendeu diversos dispositivos da Lei nº 14.230/2021 até posterior julgamento plenário da matéria (STF. ADI nº 7.236. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática. Divulgada em 9 de janeiro de 2023).

4 A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A SANÇÃO POR INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO TRANSITADA EM JULGADO

4.1 A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidade não transitada em julgado

A presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/1988) se dirige ao Estado, para lhe impor limitações ao seu poder, qualificando-se, sob tal perspectiva, como típica garantia de índole constitucional. Também se destina ao indivíduo, como direito fundamental por este titularizado, representa notável conquista histórica dos cidadãos, em sua permanente luta contra a opressão do poder.

A consciência do significado essencial desse direito fundamental, ampliado pelos grandes princípios políticos, doutrinários e filosóficos do Iluminismo, teve impacto notável na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujo art. 9º declarava solenemente a presunção de inocência, rejeitando claramente as práticas absolutistas do Antigo Regime.

A presunção de inocência, apoiada pelo ideal democrático, tem se mantido como um valor central para o respeito à dignidade humana ao longo de sua trajetória histórica nas sociedades civilizadas. É por isso que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Terceira Assembleia Geral da ONU, afirmou, em seu art. 11, que todas as pessoas são consideradas inocentes até que se prove o contrário em julgamento judicial definitivo.²⁵⁴

Portanto, a rejeição à presunção de inocência se mostra incompatível com os padrões estabelecidos em um regime democrático, impondo, de forma imprópria, restrições não sancionadas pelo sistema constitucional aos direitos jurídicos dos cidadãos.

No sistema jurídico brasileiro, até a promulgação da Constituição atual, não existia norma que consagrasse explicitamente o princípio da presunção de inocência, o qual foi introduzido no art. 5º, LVIII, da Constituição vigente.

²⁵⁴ Essa mesma resposta do pensamento democrático, que é incompatível com práticas, medidas ou interpretações que prejudiquem a amplitude e o conteúdo de direitos essenciais, também se manifestou em outros documentos internacionais importantes. Alguns desses documentos são regionais, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948, art. XXVI), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (São José da Costa Rica, 1969, art. 8º, § 2º), a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 1950, art. 6º, § 2º), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Nice, 2000, art. 48, § 1º), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos/ Carta de Banjul (Nairóbi, 1981, art. 7º, § 1º, "b") e a Declaração Islâmica sobre Direitos Humanos (Cairo, 1990, art. 19, "e"). Adicionalmente, documentos de caráter global como o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (art. 14, § 2º), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, também refletem essa perspectiva.

A formulação adotada atualmente, que estipula que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, surgiu de uma proposta do deputado José Inácio Ferreira. Ao especificar que “ninguém será considerado culpado”, o princípio foi dotado de um alcance muito mais amplo, não se limitando apenas àqueles já formalmente acusados, mas estendendo-se também a qualquer pessoa que seja apenas suspeita ou indiciada.

Esse princípio deve ser compreendido em três dimensões semânticas como garantias abrangentes de liberdade e dignidade, proibindo, ao longo do processo, a imposição de sanções ou quaisquer outras consequências prejudiciais ao réu baseadas na suposição de um juízo definitivo de culpabilidade.

Não é admissível considerar a situação provisória do réu no processo como se fosse a de um condenado e, com base nessa presunção, aplicar medidas restritivas que são justificáveis somente após uma condenação definitiva. Esse entendimento amplo do princípio implica múltiplas consequências e especificidades, sendo a mais significativa que ele constitui o critério fundamental para a justiça do processo.

A Constituição brasileira, construída sobre fundamentos democráticos, representa a antítese ao absolutismo estatal e ao poder opressor, dada a história que levou à rejeição dos paradigmas autocráticos anteriores e, conseqüentemente, eliminou qualquer tentativa autoritária de interpretação submissa no âmbito das liberdades públicas. A presunção de inocência, conforme interpretada pelo STF em suas decisões, está intimamente ligada à exigência de que uma condenação seja finalizada antes que possa ser considerada como base para um veredicto de culpabilidade, conforme expresso pelo Ministro Celso de Mello:

O princípio constitucional da presunção de inocência, em nosso sistema jurídico, consagra, além de outras relevantes consequências, uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados, definitivamente, por sentença do Poder Judiciário. Precedentes.²⁵⁵

Em suma, o debate sobre presunção de inocência é fortemente marcado pela possibilidade de se aplicar aos simples acusados as medidas sancionadoras típicas dos que se encontram em estado de condenação irrecorrível.²⁵⁶

²⁵⁵ STF. Habeas Corpus nº 95.886. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) número 228, de 4 de dezembro de 2009.

²⁵⁶ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. 4. ed. Madrid: Trotta, 2000. p.555- 559.

O postulado do estado de inocência encerra, em favor de qualquer pessoa, o reconhecimento de uma verdade provisória, com caráter probatório, que repele suposições ou juízos prematuros de culpabilidade, até que sobrevenha – como o exige a Constituição – o trânsito em julgado da condenação. Só então deixará de subsistir, em favor da pessoa condenada, a presunção de que é inocente.

Assim, existe um momento claramente estabelecido na Constituição em que a presunção de inocência é desconsiderada: especificamente quando ocorre o trânsito em julgado da condenação criminal. Até esse ponto, o Estado não deve tratar os acusados ou réus como culpados.²⁵⁷

É crucial destacar que a presunção de inocência não diminui gradativamente à medida que avançam as instâncias judiciais. Isso significa que, mesmo após uma condenação por um tribunal de segunda instância, o direito fundamental ainda prevalece em favor do condenado, extinguindo-se apenas com o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, conforme explicitamente determinado pela Constituição.

A partir disso, entende-se que a consagração constitucional da presunção de inocência como um direito fundamental deve permitir uma interpretação que libere essencialmente os direitos básicos da pessoa humana. Essa prerrogativa de sempre ser considerada inocente, para todos os efeitos, deve funcionar até que ocorra o trânsito em julgado da condenação judicial como uma barreira intransponível contra a imposição prematura de quaisquer medidas que possam afetar ou restringir os direitos civis ou políticos das pessoas em geral.²⁵⁸

A presunção de inocência impõe, desse modo, ao Poder Público, um dever de tratamento que não pode ser desrespeitado por seus agentes e autoridades. Isso indica que a consagração, na Constituição, da presunção de inocência como um direito fundamental deve possibilitar, do ponto de vista da liberdade, uma interpretação que promova a libertação dos direitos essenciais do ser humano.

Essa prerrogativa de ser sempre considerado inocente, para todos os efeitos possíveis, deve servir, até que ocorra o trânsito em julgado da condenação judicial, como barreira

²⁵⁷ STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 144 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 6 de agosto de 2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: Diário da Justiça Eletrônico (DJe) número 035, divulgado em 25 de fevereiro de 2010, e publicado em 26 de fevereiro de 2010. Ementário: Volume 2391, páginas 342.

²⁵⁸ STF. ADPF nº 144 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 6 de agosto de 2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe), divulgado em 25 de fevereiro de 2010, e publicado em 26 de fevereiro de 2010.

definitiva contra a aplicação antecipada de medidas que possam limitar ou interferir nos direitos civis ou políticos das pessoas em geral.

Não se deve pensar que a garantia fundamental da presunção de inocência se aplique exclusivamente ao direito penal e processual penal. Embora historicamente ligada ao processo penal, a presunção de inocência também se estende a outras áreas, protegendo as pessoas contra o abuso de poder e a arbitrariedade do Estado, e se aplica a procedimentos não criminais para evitar, entre outras consequências legais graves, a formulação apressada de julgamentos morais baseados em situações jurídicas indefinidas e potencialmente instáveis, ou a imposição de restrições aos direitos dos réus, mesmo na ausência de uma condenação judicial definitiva.

Essa abrangência da presunção de inocência para todas as searas judiciais se deve a várias razões estruturais e filosóficas dentro dos sistemas jurídicos baseados nos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana. Como demonstrado, a presunção de inocência está enraizada em princípios constitucionais e em tratados internacionais de direitos humanos. Esses documentos não limitam a aplicação da presunção de inocência ao direito penal ou processual penal, mas a estabelecem como direito fundamental aplicável universalmente.

Em relação ao sistema eleitoral brasileiro, a presunção de inocência é um dos pilares de sustentação, garantindo que todos os cidadãos tenham seus direitos resguardados. Nessa perspectiva, não apenas protege os acusados, mas também fortalece o sistema democrático, assegurando que as eleições sejam conduzidas de maneira justa e legítima.

No julgamento da ADPF nº 144, considerado acórdão paradigma sobre o tema, fica evidente a vinculação entre o princípio da presunção de inocência e a situação de candidato condenado sem que a decisão tenha transitado em julgado.²⁵⁹ O acórdão estabelece que é inconstitucional definir a inelegibilidade simplesmente pela instauração de procedimentos judiciais contra o candidato, sem uma condenação definitiva.²⁶⁰

A decisão também aborda a suspensão de direitos políticos, destacando a necessidade de condenação transitada em julgado, conforme estabelecido pelo art. 15, III, da Constituição Federal.

Nesse julgado, o STF reitera que a presunção de inocência é um direito fundamental e discute sua evolução histórica e aplicação jurídica. Além disso, considera a possibilidade de

²⁵⁹ STF. ADPF nº 144 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 6 de agosto de 2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe), divulgado em 25 de fevereiro de 2010, e publicado em 26 de fevereiro de 2010.

²⁶⁰ O acórdão reflete sobre a reação da Constituição Democrática de 1988 ao regime autoritário anterior, criticando a natureza autocrática das cláusulas de inelegibilidade baseadas na Lei Complementar nº 5/1970, que foram moderadas pela Lei Complementar nº 42/1982.

estender esse princípio ao processo eleitoral, sublinhando que qualquer nova legislação sobre inelegibilidade deve respeitar esse valor fundamental, servindo como um pilar essencial para a proteção das liberdades e a manutenção da ordem democrática.

Quanto à aplicação desse princípio no âmbito administrativo-disciplinar, é necessário reconhecer que deve haver uma condenação ou, em situações extremas, a abertura de um processo sancionador, para questionar sua aplicabilidade. Mesmo para discutir a extensão da presunção de inocência, primeiro deve existir algum tipo de procedimento restritivo em relação ao acusado.

Nesse aspecto, como teve a oportunidade de decidir o Tribunal Constitucional da Espanha, a sanção proveniente dos órgãos públicos, seja de caráter judicial, seja de caráter administrativo, aplicada em decorrência de sentença ou ato administrativo equivalente, “[...] não pode suscitar nenhuma dúvida de que a presunção de inocência rege, sem exceções, o ordenamento sancionador e há de ser respeitada na imposição de quaisquer sanções, sejam penais, sejam administrativas [...]”.²⁶¹

O princípio da presunção de inocência tem encargo de pressuposto negativo, que refuta a incidência dos efeitos próprios de ato sancionador, administrativo ou judicial, antes do perfazimento ou conclusão do processo respectivo, com vistas à apuração profunda dos fatos levantados e a realização de juízo certo sobre a ocorrência e a autoria do ilícito imputado ao acusado. É corolário do postulado do devido processo legal formal, já que a aplicação de sanção, a privação de bens e a perda de *status* jurídicos devem ser antecedidas de legítimo, regular e dialético processo, que, em regra, se encerra com a prolação de juízos definitivos.

Ademais, permanecem no sistema jurídico brasileiro outros mecanismos, postos à disposição dos cidadãos e dos diversos grupos sociais, para impedir a candidatura e a consequente eleição de pessoas inaptas, do ponto de vista da probidade administrativa e da moralidade, para o exercício do mandato eletivo. Uma das características fundamentais de um regime democrático é a existência de múltiplos meios de impedir a chegada ou a permanência do mau governante no poder. Nas palavras de Karl Popper, “a democracia é o regime de governo que prevê mecanismos de destituição do mau governante do poder”.²⁶²

O art. 14, § 9º, da Constituição, claramente estabelece uma diretriz para os eleitores, candidatos e partidos políticos, encorajando-os a realizar, eles próprios, o monitoramento das

²⁶¹ 8ª Sala do Tribunal Constitucional 76/1990, caso Ley General Tributaria.

²⁶² POPPER, Karl R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998, p. 83.

candidaturas, a fim de salvaguardar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício dos mandatos.

É completamente equivocado usar a "vontade do povo" ou a "opinião pública" — razões que levaram à promulgação e alteração da Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990, modificada pela LC nº 135/2010) — como justificativa para enfraquecer o princípio da presunção de inocência no sistema de inelegibilidades do direito eleitoral.

Ao levar-se em consideração a vontade do povo, a qual dessas vontades devemos dar prevalência: àquela que subscreveu o projeto de lei de iniciativa popular e que é representada por grupos de interesse e muitas vezes manipulada pelas campanhas e meios de comunicação, ou àquela legitimamente manifestada e devidamente apurada nas urnas?

Não se pode proceder a uma tal relativização levando em conta uma suposta maioria popular momentânea que prega a moralização da política à custa de um princípio tão caro à toda humanidade, que é o princípio da presunção de não culpabilidade. Não se deve esquecer, ademais, que essa opinião pública ou essa imprecisa vontade do povo é a mesma que elege os candidatos.

A alegação de que uma lei se originou de iniciativa popular não é suficiente para diminuir ou limitar a função contramajoritária do Judiciário em matéria constitucional. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes:

Sabemos que, para temas complexos em geral, há sempre uma solução simples e em geral errada. E para esse caso a população passa a acreditar que a solução para a improbidade administrativa, para as mazelas da vida política, é a Lei da Ficha Limpa. A partir daí há, na verdade, a tentativa de aprisionar, o que nos dificulta enormemente a missão nesta Corte, como em outros casos, porque acabamos tendo de nos pronunciar de forma contramajoritária, claro, tendo em vista a opinião pública, segundo as pesquisas manifestadas de opinião. Mas a missão desta Corte é aplicar a Constituição, ainda que contra a opinião majoritária. Esse é o ethos de uma Corte Constitucional. É fundamental que tenhamos essa visão.²⁶³

Não cabe à Corte Constitucional fazer concessões em relação aos princípios constitucionais para satisfazer demandas populares. É essencial assegurar e implementar tais princípios, aplicando-os de forma direta e imediata, mesmo que isso contrarie a opinião momentânea da maioria. Historicamente, tem-se observado que as decisões contramajoritárias das Cortes Constitucionais desempenham um papel crucial, cumprindo uma função que é profundamente democrática.

²⁶³ STF. ADI nº 4.578 AC. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 16/2/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: 29/6/2012, p. 18.

A Lei das Inelegibilidades negligenciou o princípio da presunção de inocência, porque, em várias situações de inelegibilidade, além da condição original que exigia o trânsito em julgado da decisão condenatória, foi adicionada a frase "ou proferida por órgão judicial colegiado", flexibilizando a condenação para momento anterior à definitividade do julgamento.²⁶⁴

Sob essa perspectiva, estabeleceu-se barreira à candidatura do cidadão quando este é condenado por delitos penais, eleitorais ou de improbidade administrativa, mesmo sem um veredicto final do Poder Judiciário sobre o caso.

Essa circunstância não é nova no âmbito do direito brasileiro. O regime autoritário de 1964 utilizou a improbidade e a moralidade administrativas de forma abusiva para restringir os direitos fundamentais dos cidadãos e candidatos.²⁶⁵

Assim, a apreciação da possibilidade de implementação das inelegibilidades antes do trânsito em julgado deve ser pautada por sua faceta subjetiva, a despeito da notória importância ética da LC nº 64/1990.

A Lei das Inelegibilidades, que restringe o direito de ser votado, limita a participação ampla e democrática no processo eleitoral. A história, inclusive recente, está repleta de exemplos desfavoráveis de limitações ao direito de voto e, conseqüentemente, ao direito de ser votado, que foram impostas a pobres, minorias étnicas, membros de partidos políticos com ideologias divergentes e até a pessoas de determinadas crenças religiosas. Historicamente, tais restrições incluíam critérios censitários, culturais, raciais e religiosos.²⁶⁶

Esses obstáculos ao direito de elegibilidade devem ser vistos dentro desse contexto histórico. Isso é particularmente relevante quando razões morais são usadas para justificar a exclusão política de grupos dissonantes ao regime estabelecido.

²⁶⁴ STF. ADI nº 4.578 AC. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 16/2/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: 29/6/2012.

²⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 144 DF. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 06 ago. 2008. Tribunal Pleno. Publicação: DJe-035, Divulgado em 25 fev. 2010, Publicado em 26 fev. 2010, Ementa vol. 02391-02, p. 00342.

²⁶⁶ Na década de 1970, o STF enfrentou a questão da aplicação do art. 1º, I, alínea n, da Lei Complementar nº 5/1970, a antiga Lei de Inelegibilidades. Essa lei estipulava que eram inelegíveis aqueles que haviam sido condenados ou que estivessem respondendo a processo judicial iniciado por uma denúncia do Ministério Público aceita por uma autoridade judiciária competente, por crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio ou os direitos previstos no art. 22 da mesma lei, até que fossem absolvidos ou penalmente reabilitados. Nos casos do RE nº 86.297 e do RE nº 86.583, ambos sob relatoria do Ministro Thompson Flores, a decisão final foi de que a norma estava em conformidade com o regime constitucional da época. No entanto, a tese inicialmente defendida pelo Ministro Xavier de Albuquerque, que foi vencida, expressava preocupação com a possível violação da moralidade do candidato pelo mero oferecimento de uma denúncia criminal, resultando assim em um obstáculo ao exercício do direito de se candidatar. (STF. RE 86583 BA. Relator: THOMPSON FLORES. Julgamento: 23 mar. 1977. Tribunal Pleno. Publicação: DJ 01 jul. 1977)

4.2 A Segurança Jurídica Eleitoral

A crescente judicialização das eleições e a baixa densidade normativa dos preceitos que compõem o sistema jurídico eleitoral, que é composto de diversas cláusulas abertas e de conceitos indeterminados, são indicativos da necessidade de uma hermenêutica atrelada ao texto constitucional, calcada na proteção ao princípio constitucional da segurança jurídica²⁶⁷, a fim de dar estabilidade democrática e garantir igualdade entre os competidores eleitorais.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 16, por meio da *anterioridade*, ampla proteção para a matéria eleitoral contra decisões casuísticas do legislador ao estabelecer: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”²⁶⁸

Assevera o dispositivo constitucional que a lei que alterar o processo eleitoral não se aplicará à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, asseveram que “a importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da *anterioridade eleitoral*”.²⁶⁹

Embora tenha sido dirigida diretamente ao legislador, essa norma constitucional tem o escopo de evitar insegurança jurídica, de forma ampla, motivo pelo qual também se aplica às decisões dos demais poderes, especialmente às do Poder Judiciário.²⁷⁰ Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI nº 2.628²⁷¹, no art. 16 da Constituição Federal, “[...] a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era frequente, com os sucessivos ‘casuísmos’, no regime autoritário”.²⁷²

Portanto, a norma constitucional, a despeito de ter sido dirigida ao Legislativo, impõe que também a Justiça Eleitoral se norteie, em toda a sua estrutura interna e externa, pela segurança jurídica emanada desse dispositivo e modere eventuais impulsos de virada jurisprudencial, principalmente em ano eleitoral.

²⁶⁷ Conquanto o princípio da segurança jurídica não seja disposto de forma explícita na Constituição, é possível extrai-lo de vários dispositivos. Alguns preceitos evidenciam a opção constitucional pela segurança jurídica como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, como o art. 5º, XXXVI; XXXIX, XL; art. 16, *caput*; e art. 103-A, da Constituição Federal.

²⁶⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 931.

²⁷⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 916.

²⁷¹ Ação declaratória de inconstitucionalidade proposta contra a Resolução nº 20.993/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, que dispôs sobre critérios para a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2002.

²⁷² STF. ADI nº 2628 DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. Data de Publicação: Diário da Justiça de 05-03-2004.

Diante disso, se faz imprescindível definir a natureza e o conceito jurídicos do art. 16 da Constituição e sua aplicação na arquitetura institucional jurídico-eleitoral, para assegurar a máxima efetividade da norma.

Para tanto, é imprescindível que se leve em consideração os recentes entendimentos dos tribunais pátrios sobre o tema da anterioridade eleitoral. Isso porque somente o ordenamento jurídico pode densificá-lo normativamente, de maneira a levar em consideração a atuação dos três poderes do Estado.

Dessa análise é possível perceber que o Judiciário vem se utilizando de conceituação elástica desse dispositivo: algumas vezes interpretado como regra, mormente quando considera sua incidência sobre o Poder Legislativo e, outras, como valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, no desenho institucional da Justiça Eleitoral, ou seja, como mandamentos de otimização, a caracterizá-lo como princípio.

A elucidar a amplitude de entendimentos sobre a natureza jurídica da anterioridade eleitoral, o STF tem jurisprudência dividida em duas fases. A primeira, marcada pelo julgamento das ADIs nºs 733, 718 e 354,²⁷³ no qual estabeleceu que a lei de que trata o art. 16 da Constituição se refere àquela emanada do Congresso Nacional, no exercício da competência privativa da União, de forma a dar o caráter de regra para o dispositivo constitucional. A segunda fase jurisprudencial foi assinalada pelos julgamentos das ADIs nºs 3.345, 3.685, 3.741 e 4.307,²⁷⁴ dos quais se permite extrair os parâmetros de interpretação desse dispositivo constitucional como garantia fundamental do eleitor, do candidato e do partido político, qualificado como cláusula pétrea, e como plexo de garantias do devido processo eleitoral, de

²⁷³ STF. ADI nº 733 MG, Relator: Sepúlveda Pertence, Data de Publicação: DJ 30 de junho de 1995; e ADI nº 718 MA, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Publicação: DJ 18 de dezembro 1998). ADI nº 354 DF, Relator: Octavio Gallotti, Data de Publicação: DJ 22 de junho de 2001).

²⁷⁴ Na ADI nº 3345, o STF voltou a se pronunciar sobre o art. 16 da Constituição, ao entender que a Resolução nº 21.702/2004 do TSE, que definiu critérios de proporcionalidade para a fixação do número de vereadores nos municípios, não ofendeu o referido artigo constitucional. Os fundamentos dessa decisão retomaram as considerações da ADI nº 354 e determinaram a necessidade de interpretação do dispositivo com base na expressão *processo eleitoral* e na teleologia na norma (STF. ADI nº 3345 DF, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Publicação: DJ 29 de agosto de 2005). Na ADI nº 3685, foi a primeira vez que o STF aplicou a norma constitucional para impedir a vigência imediata de norma eleitoral. Entendeu-se que o conteúdo semântico da palavra *lei*, expressa no dispositivo constitucional, se aplica tanto a leis ordinárias quanto complementares, assim como a emendas constitucionais. Além disso, considerou o conteúdo do art. 16 da Constituição garantia fundamental do eleitor, do candidato e do partido político, sendo assim, cláusula pétrea (STF. ADI nº 3685 DF, Relator: Ellen Gracie, Data de Publicação: DJ 10 de agosto de 2006). Na ADI nº 3741, o STF entendeu que a Lei nº 11.300/2006 (minirreforma eleitoral) não violou o art. 16 da Constituição (STF. ADI nº 3741 DF, Relator: Ricardo Lewandowski, Data de Publicação: DJ 23 de fevereiro de 2007). Na ADI nº 4307, o Tribunal suspendeu a aplicação da Emenda Constitucional 58/2009, para atingir o pleito eleitoral já realizado em 2008 (STF. ADI nº 4307 DF, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Publicação: 14 de abril de 2010).

forma a ser oponível ao exercício do poder constituinte derivado, a ser tratado, portanto, como norteador da atuação da Justiça Eleitoral, ou seja, como princípio.

Em 2010 o STF voltou a apreciar a anterioridade eleitoral, no julgamento dos REs nºs 630.147 e 631.102, nos quais se discutia a aplicabilidade imediata da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010)²⁷⁵, nas eleições do mesmo ano. O julgamento de ambos os recursos terminou empatado, com cinco votos a favor e cinco contra,²⁷⁶ de maneira que a questão permaneceu carente de resposta até 2011, quando o Tribunal decidiu, no RE nº 633.703, por maioria, que, tendo em vista *o princípio* da anterioridade eleitoral, a lei não poderia ser aplicada às eleições de 2010.²⁷⁷

Em 2012, o STF tomou outra importante decisão, no RE nº 637.485, com substancial impacto no curso dos processos eleitorais, quando reconheceu a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à: (a) elegibilidade de candidato a Prefeito que já exerceu o cargo, por dois mandatos consecutivos, em município diverso (Prefeito itinerante)²⁷⁸; e (b) aplicabilidade da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança jurisprudencial.²⁷⁹

Naquele julgado, o Tribunal deixou assentado que o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a reeleição de candidato a cargo de Chefe do Poder Executivo, que já exerceu dois mandatos consecutivos, não é permitida, ainda que em ente da Federação diverso. Além disso, asseverou que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, que implicarem mudança jurisprudencial, não têm aplicação imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre o pleito eleitoral posterior.

Assim, o julgamento procurou proteger a segurança jurídica dos eleitores e candidatos, diante de alterações na jurisprudência eleitoral e teve repercussão na ordem normativa que rege os pleitos. Além disso, demonstrou que a anterioridade eleitoral está intimamente relacionada

²⁷⁵ Essa norma foi editada para regulamentar o art. 14, § 9º, da Constituição, e fixou novas causas de inelegibilidade, as quais levam em conta a vida pregressa do candidato.

²⁷⁶ A favor votaram os Ministros Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Contra votaram os Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso (STF. RE nº 630147 DF, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 5 de dezembro de 2011; e STF. RE nº 631102 PA, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20 de junho de 2011).

²⁷⁷ STF. RE nº 633703 MG, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 23/3/2011, Tribunal Pleno.

²⁷⁸ A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era firme no sentido de que, nessa hipótese, não havia falta de condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição, porque a candidatura se deu em município diverso. Em dezembro de 2008, o TSE alterou sua jurisprudência e considerou a hipótese vedada. Diante disso, o Ministério Público Eleitoral impugnou a expedição de diploma de candidato eleito. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro negou provimento ao recurso do MPE, com base na jurisprudência anterior do TSE. Porém, o recurso especial eleitoral foi julgado procedente no TSE, com a consequente cassação dos diplomas.

²⁷⁹ STF. RE nº 637485 RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21 de maio de 2013.

ao princípio da segurança jurídica, de forma a consubstanciar o *princípio da segurança jurídica eleitoral*.

Desse histórico, percebe-se que o art. 16 da Constituição parece ter natureza jurídica híbrida: algumas vezes entendido como regra de aplicação, na medida do (*quase*)²⁸⁰ tudo ou nada, outras, como mandamentos de otimização e norteador da atuação em matéria eleitoral.

A despeito da solução adotada, a anterioridade eleitoral parece ser princípio que visa à melhor forma de preservação da segurança jurídica eleitoral – ou seja, um meta-princípio constitucional.²⁸¹

A Justiça Eleitoral representa um dos pilares da democracia, porque zela pela vontade soberana do eleitor, e tem seu desenho institucional dividido entre as funções administrativa, jurisdicional, consultiva e normativa.

Em sua função administrativa, atua no alistamento e na gestão do Cadastro Nacional de Eleitores, na organização das eleições, no exercício do poder de polícia sobre as práticas irregulares de propaganda, a fim de preservar a equidade, o equilíbrio e a lisura das campanhas eleitorais.

No seu âmbito consultivo, a despeito de não haver previsão constitucional, o Código Eleitoral estabelece, no art. 23, XII, como competência do TSE, “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”.²⁸²

Compete à Justiça Eleitoral, ainda, expedir instruções ou regulamentos de caráter secundário ou derivado, vedada a restrição de direitos ou a criação de sanções não previstas em lei, no exercício da função normativa. Não se pode deixar de considerar o caráter geral e *quase normativo* dos atos emanados do TSE, que regem o processo eleitoral.

E, por fim, no exercício da função (típica) jurisdicional, é dos seus órgãos a competência para dirimir conflitos intersubjetivos e aplicar a legislação eleitoral, observando os meios de impugnação e recursos expressamente previstos em lei.

Em razão da peculiaridade dos atos do TSE, que regem normativamente todo o processo eleitoral, admite-se que a Constituição albergue norma implícita, que traduz o

²⁸⁰ Robert Alexy criticou a tese de que as regras são aplicadas na medida do *tudo ou nada*, com base no argumento de que, no ordenamento jurídico moderno, as exceções à regra não são passíveis de enumeração taxativa. Dessa forma, novas exceções podem surgir a cada novo caso, de maneira que são aplicadas na medida do *quase tudo ou quase nada* (para maior aprofundamento ver: DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977; e ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2017).

²⁸¹ Cf. tópico do presente trabalho sobre a distinção entre regras e princípios.

²⁸² BRASIL. Código Eleitoral. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

postulado da segurança jurídica como sendo o princípio da anterioridade eleitoral em relação à jurisprudência desse Tribunal.

Dessarte, parece sensato a modulação de efeitos de decisões quando há modificação radical de jurisprudência, decorrente de nova interpretação constitucional, o que impõe ponderação das consequências. O TSE, quando modifica seu entendimento jurisprudencial, especialmente no decorrer do período eleitoral, deve ajustar sua decisão à segurança jurídica que deve lastrear as eleições e a democracia.

Mas não é somente em relação às funções normativa e jurisdicional da Justiça Eleitoral que se faz necessária a previsibilidade, a cognoscibilidade e a calculabilidade inerentes à segurança jurídica²⁸³, pois todas as competências eleitorais são capazes de influenciar, de maneira estrutural, na existência do Estado Democrático de Direito.

É, portanto, a insegurança jurídica em matéria eleitoral mácula perigosa na estruturação democrática do Estado, a ensejar que a Justiça Eleitoral, enquanto instituição republicana, esteja sempre atenta em ser catalisador da segurança, no âmbito de toda e qualquer atuação.

Alterações no processo eleitoral, de qualquer natureza, afetam a segurança jurídica e a isonomia inerentes ao devido processo legal e influenciam no exercício de estratégias pelas minorias, uma vez que o princípio da anterioridade eleitoral constitui garantia destinada a assegurar a sua articulação política em conformidade com parâmetros anteriormente constituídos, para que cada pleito eleitoral não fique sujeito às vontades políticas majoritárias.

Isso demonstra que a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático que imponha limites à (ameaçadora) maioria e discipline sua vontade. Ao contrário, há nisso importante missão de reforçar as condições normativas da democracia, no papel jurisdicional contramajoritário.

Nesse sentido, consolidada a ideia de que o art. 16 da Constituição é garantia de um *devido processo legal eleitoral* e de *igualdade de chances*, que deve ser aplicada em todas as competências eleitorais. Trata-se, pois, de proteção ao núcleo essencial da participação política, ou seja, *limite dos limites* aos direitos fundamentais.²⁸⁴

Se, por força do art. 16 da Constituição, ao legislador não é dado interferir nas regras do jogo democrático em andamento – a menos no ano das eleições –, também deve-se impedir

²⁸³ Termos utilizados pela professora Marilda Silveira ao tratar da segurança jurídica. (SILVEIRA, Marilda de Paula. *Segurança jurídica, regulação, ato: mudança, transição e motivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 56)

²⁸⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 923-924.

que a Justiça Eleitoral, por intermédio de suas quatro funções precípua, chegue aos mesmos indesejados resultados.

Em um tal contexto, ganha força o debate sobre o postulado da segurança jurídica e seus atuais contornos, a partir dos paradigmas adotados pelo Código de Processo Civil de 2015; pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei nº 13.655/2018; e pela Lei nº 14.230/2021, a qual modificou a Lei de Improbidade Administrativa, com consequentes desdobramentos eleitorais no que tange à penalidade de suspensão de direitos políticos e ao *status* de inelegibilidade decorrente de suas sanções.

Esses diplomas incorporam, em grande parte, os parâmetros que já vinham se consolidando na doutrina desde a década de 1990, no sentido de que não se deve ver o direito público como mecanismo apenas formal de aplicação de regras, mas como gerador de consequências, e se afastam do raciocínio de que a realidade vence o direito.

Com as novas disposições normativas, tornou-se obrigatório o reexame da segurança jurídica no âmbito de todo o direito, levando-se em consideração, primordialmente, o impacto dos atos e das decisões. Por isso, essas normas se mostram excelentes parâmetros de análise da anterioridade eleitoral e da segurança no processo democrático brasileiro.

Não há dúvidas de que, a partir desses paradigmas, pretende-se que o direito parametrize sua incidência na previsibilidade, cognoscibilidade e calculabilidade, valores que devem nortear também todas as funções da Justiça Eleitoral, em seu papel de guardião da democracia.

Isso porque a Justiça Eleitoral, quando provocada, tem o dever de garantir eleições livres, justas e equilibradas, e extirpar as influências abusivas e ilegítimas, atentatórias ao princípio democrático. Em contrapartida, por sua natureza contramajoritária, desconstitutiva dos mandatos outorgados nas urnas, quando provocada, deve impedir ilegitimidade do mandato ou invalidade da votação, o que deve ser demonstrado mediante fundamentação jurídica adequada.

Diante desse tensionamento, o princípio da segurança jurídica atua para contrabalancear oscilações hermenêuticas e decisionismos, de modo a dar estabilidade à democracia, evitando-se a adoção de soluções distintas para situações semelhantes.

Especificamente no que tange às alterações normativas propensas a gerar reflexos eleitorais, como é o caso da nova LIA, é imprescindível que a Justiça Eleitoral e o STF se debrucem sobre os impactos causados por essas normas em âmbito eleitoral e passem a definir a melhor forma de sua aplicação.

4.3 A exigência do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa e a presunção de não culpabilidade

O art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, torna inelegível os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas, por decisão irrecorrível do órgão competente, em virtude de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Esse dispositivo assevera que a inelegibilidade citada terá duração de oito anos, a contar da data da decisão. Ou seja, prescinde do trânsito em julgado da condenação.

No mesmo sentido, o art. 1º, I, l, da LC nº 64/1990, torna inelegível quem for condenado por órgão colegiado pela prática dolosa de ato de improbidade administrativa que resulte em lesão ao patrimônio e enriquecimento ilícito. Extrai-se do referido dispositivo que a inelegibilidade será computada do trânsito em julgado ou da decisão proferida por órgão judicial colegiado e perdurará por oito anos após o cumprimento da pena. Note-se que pelo ordenamento jurídico brasileiro as penas somente serão cumpridas após o trânsito em julgado.

Nesses dispositivos residem situações de afronta ao princípio da presunção de inocência. São hipóteses proibitivas diversas que vedam a participação no pleito eleitoral daqueles que foram condenados pela suposta prática de ilícitos de improbidade, por órgãos judicantes colegiados, mesmo antes da atestação da definitividade do julgado. Trata-se de efeito eleitoral de sanção por improbidade administrativa admitida antes do trânsito em julgado.

Como já demonstrado, a garantia do estado de inocência transcende o âmbito meramente penal. Essa cláusula constitucional serve como um limite a qualquer ação estatal que pretenda antecipadamente privar uma pessoa de seus bens ou direitos ou impor sanções, independentemente do ramo do direito envolvido.

É exatamente por isso que as expressões “da data da decisão” (art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990) e “ou proferida por órgão colegiado” (art. 1º, I, l, da LC nº 64/1990) são incompatíveis com a Constituição Federal. Elas autorizam a aplicação da regra de inelegibilidade de maneira antecipada, sem a convicção da certeza de cometimento, pelo candidato, dos ilícitos elencados na legislação.

As penas da improbidade administrativa não podem ser aplicadas antes do trânsito em julgado da ação. Então, como poderá surtir efeitos eleitorais?

Nesse ponto se faz relevante retomar a discussão sobre a natureza jurídica dos dois reflexos eleitorais que são provenientes das ações de improbidade administrativa: a suspensão de direitos políticos e as inelegibilidades.

Como já demonstrado, por previsão expressa da legislação, a natureza jurídica da suspensão de direitos políticos advindas de condenações por improbidade é de sanção. Contudo, a natureza jurídica das inelegibilidades ainda é objeto de debate pela doutrina e pela jurisprudência. E é exatamente neste ponto que reside a justificativa para implementação das inelegibilidades antes do trânsito em julgado.

Como demonstrado em capítulo anterior²⁸⁵, há divergência doutrinária sobre se inelegibilidade é pena ou *status*. O entendimento no sentido de que se trata de *status* quer justificar o texto da Lei das Inelegibilidades que prevê sua aplicação antes do trânsito em julgado – isso porque, se a natureza jurídica das inelegibilidades for de pena/sanção, não há dúvidas que somente poderá ser aplicada após o trânsito em julgado.

Contudo, ainda que as inelegibilidades sejam consideradas *status*, configurariam efeitos da pena por improbidade administrativa, de forma que também nesse caso há necessidade de se aguardar o trânsito em julgado para sua implementação.

Em síntese, a suspensão de direitos políticos decorrentes de condenação por improbidade administrativa não se confunde com as inelegibilidades decorrentes dessa condenação, porém, em ambos os casos, é imprescindível o trânsito em julgado para sua execução.

A imutabilidade da decisão que julga procedente ação de improbidade administrativa é qualidade indispensável à interdição temporária dos direitos políticos. O constituinte delegou o detalhamento das sanções ao legislador ordinário, que disciplinou a matéria e, no art. 12, § 9º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), determinou que “as sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

A LIA, dessa maneira, em atenção ao princípio da segurança jurídica, que tem, na formação da coisa julgada, a causa visível de sua concretização, condicionou a adoção daquela medida restritiva de direitos políticos, à existência de uma situação juridicamente consolidada que representa – tal a importância de que se revestem os direitos políticos em nosso sistema constitucional – uma garantia de preservação de sua integridade.”

Com efeito, a LIA impediu a restrição asoberbada da cidadania passiva, prestigiando a prática da liberdade em sua dimensão política. Dessa forma, mencionada legislação, cautelosamente, obstaculizou seu mau uso, pois, entendendo-se de forma diversa, o trâmite da

²⁸⁵ Cf. capítulo referente à discussão sobre a natureza jurídica das inelegibilidades.

ação civil, anteriormente à condenação definitiva, já teria o condão de impingir aos réus a pecha de culpados.

Quando a Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) define como motivo de inelegibilidade a condenação por um órgão judicial colegiado em casos de improbidade administrativa (alínea "I" do inciso I do art. 1º), ela introduz uma forma de retroatividade. Essa retroatividade pode ser classificada, no mínimo, como retroatividade mínima, e pode até alcançar a retroatividade máxima.²⁸⁶

Isso ocorre porque essa lei afeta a garantia previamente estabelecida aos cidadãos, que determina que a sanção de suspensão dos direitos políticos por atos de improbidade administrativa só pode ocorrer após o trânsito em julgado da ação. Assim, ela impacta diretamente os recursos processuais já apresentados e seus efeitos e, portanto, também viola o princípio da irretroatividade da lei.

Além disso, como demonstrado, a nova redação da LIA, estabelece em seu art. 12, § 10, que “para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.”

A despeito de institutos distintos, esse dispositivo da LIA deve ser conformado, também, ao que diz respeito às inelegibilidades, especialmente sob a perspectiva de que, assim como a perda e a suspensão de direitos políticos, as inelegibilidades têm natureza jurídica de sanção.

É inadmissível que o processado sofra efeitos de uma sanção, na condição de condenado provisório ou de condenado em segunda instância, sob pena de se converter o princípio da presunção de não culpabilidade em princípio da presunção de culpabilidade.

Ora, se as penas por improbidade não podem ser executadas antes do trânsito em julgado, a inelegibilidade, decorrente dessas penas não podem existir antes do trânsito em julgado. A incidência das regras de inelegibilidade deve reclamar o caráter definitivo do julgamento das causas que a elas antecedem.

²⁸⁶ A doutrina jurídica portuguesa, conforme explicado por João Baptista Machado, reconhece três níveis de retroatividade das leis: a) Retroatividade de grau máximo: Ocorre quando a nova legislação não respeita as situações já resolvidas definitivamente, seja por sentença transitada em julgado, por sentença arbitral homologada, transação, entre outros; b) Retroatividade média: Ocorre quando a lei nova, apesar de respeitar as situações jurídicas definitivamente decididas, afeta efeitos jurídicos já ocorridos no passado que não foram decididos judicialmente ou consolidados por um título equivalente; c) Retroatividade mínima ou normal: Respeita os efeitos jurídicos já realizados sob a legislação anterior. (Machado, João Baptista. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 12ª reimpressão. Coimbra: 2000, p. 226).

A aplicação das regras de inelegibilidade deve exigir que as decisões que as fundamentam sejam definitivas. A imposição prematura de inelegibilidade gera instabilidade na segurança jurídica, visto que a incerteza quanto às razões de inelegibilidade pode causar danos irreparáveis ao direito de candidatura e pode gerar arbitrariedades capazes de macular a democracia.

Questiona-se a lógica ou racionalidade desse sistema que trata a inelegibilidade como uma forma de tutela provisória. Uma vez que a eleição ocorra, não há como permitir que o candidato excluído participe retroativamente, nem como compensá-lo de outra maneira pelo prejuízo sofrido. Não é possível remediar a injustiça resultante de sua exclusão.

A Lei das Inelegibilidades cria uma inversão do postulado da presunção de inocência. Em vez de garantir ao candidato a não culpabilidade para permitir sua participação nas eleições até que haja uma condenação definitiva que comprometa sua moralidade, a norma assume a culpabilidade e bloqueia o acesso do cidadão ao pleito eleitoral, a menos que ele consiga um provimento cautelar que permita sua participação.

Essa situação representa um absurdo jurídico, considerando que a garantia da presunção de inocência só termina com o trânsito em julgado, que confirma a situação jurídica definitiva causadora da inelegibilidade.

Além disso, a regra enfraquece o princípio da presunção de inocência pela falta de critérios objetivos que orientem a concessão ou negação do acesso do candidato às eleições. Apesar do valor garantista do juízo cautelar e da sensibilidade judicial necessária para avaliar o risco da demora na justiça, a irreversibilidade das eleições e a difícil reparação dos danos exigem, em geral, uma decisão permissiva para não frustrar ou tornar ineficaz a absolvição do acusado.

Se é necessário um espaço para o afastamento cautelar da inelegibilidade diante de uma pretensão recursal plausível, isso indica a possibilidade de erros nas decisões dos órgãos colegiados.

A norma dá aos juízes o poder de decidir, com critérios subjetivos, quem pode ou não continuar na disputa eleitoral. Isso vai contra a necessidade constitucional de que as inelegibilidades se baseiem em situações objetivas, evitando critérios subjetivos e não isonômicos que podem comprometer a integridade das eleições. Isso resulta na quebra da previsibilidade das condições políticas dos candidatos, abrindo espaço para casuismo e surpresas.

O argumento de existência de eventuais recursos procrastinatórios, que desvirtuam as garantias do devido processo legal e da ampla defesa, não constituem argumento suficiente para autorizar a instabilidade do sistema jurídico. Condutas processualmente abusivas comportam outros meios de contensão, tendo sido combatidas pela reiterada jurisprudência do STF.

A necessidade de uma prestação jurisdicional célere constitui questão indissociável da presente discussão. Afinal, não se pode ignorar que foi o grande sentimento de impunidade – decorrente da morosidade em se alcançar o trânsito em julgado – que deflagrou o embate acerca da possibilidade de decisões colegiadas condenatórias, ainda recorríveis, serem suficientes para causar restrições eleitorais.

O cerne da questão foi identificado com precisão pela Ministra Cármen Lúcia, no julgamento da ADPF N^o 144, quando teceu as seguintes considerações:

Senhor Presidente, gostaria apenas de sinalizar que seria muito bom começarmos a colocar as coisas em seus devidos lugares e questionarmos por que este julgamento adquiriu esta dimensão, inclusive social. Penso basicamente, serem dois os motivos. O primeiro é que, a cada dia, todos nós, cidadão brasileiros, somos afligidos com notícias de atos de absoluta falta de ética, de quebra de princípios éticos e morais, com casos e mais casos de corrupção na Administração Pública, fato que afronta o nosso sentimento de viver com justiça em uma sociedade civilizada. Em segundo lugar, há a morosidade do trânsito em julgado de decisões judiciais. Fossem as decisões rápidas – e isso é uma questão que se coloca – e não tivéssemos tantos casos, ninguém iria afirmar que esta Constituição não está sendo cumprida, inclusive em seu fundamento ético. Ora, não é exatamente perpassando o problema – tal como proposto pela Associação dos Magistrados Brasileiros – que ele será resolvido, até porque, conforme bem demonstrou o Ministro Celso de Mello em seu brilhante voto, não é, de forma alguma, restringindo ou constringendo direitos fundamentais que teremos um Estado Democrático de Direito, no qual a segurança e a liberdade de todos, inclusive as do eleitor, serão garantidas. Um juiz da Corte Suprema Norte-Americana disse uma vez que quem abre mão da sua liberdade em benefício de um momento de segurança há de chegar, certa e rapidamente, a um momento em que não terá nem liberdade nem segurança. Penso que, tal como até agora decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, estão não apenas resguardados os direitos fundamentais no plano político e também nas instituições, cujo aprimoramento nenhum de nós brasileiros há de imaginar, em sã consciência, que não precisa ser aperfeiçoado. Isso é necessário sim, porque todos nós cidadãos, não aguentamos mais, todos os dias, deparamo-nos com casos de corrupção, de falta de ética, de falta de apreço pela coisa pública. Não é, porém, contornando normas constitucionais – não apenas dando integral cumprimento a elas e, principalmente, sobrepondo-se ao legislador complementar – que será atingido esse objetivo.²⁸⁷

Com efeito, fosse rápido o trânsito em julgado das decisões judiciais, ninguém cogitaria ser dispensável a imutabilidade da decisão condenatória das instâncias ordinárias, para

²⁸⁷ STF. ADPF n^o 144 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 6/8/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado em 26/2/2010.

a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos. Contudo, as mazelas do Poder Judiciário não podem ser suplantadas com o sacrifício das garantias constitucionais, sob pena de se descumprir duas vezes a Constituição: violando-se o princípio da celeridade e o princípio da presunção de inocência.

Um quarto dos postulantes a cargos eletivos impedidos de concorrer serão mais tarde reabilitados pelo STF, mas apenas depois de já passadas as eleições.²⁸⁸ Isso significa que teriam coactado um dos mais importantes direitos fundamentais: o direito de participar da gestão da coisa pública por meio do voto.

Assim, como defendido pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, no julgamento da ADPF nº 144, a solução para o problema aqui enfrentado não se encontra em medidas ofensivas ao princípio da não culpabilidade, mas na necessária e permanente busca por celeridade processual e pela plena efetividade do princípio da duração razoável do processo.

A exigência de coisa julgada, para ocorrência de efeitos eleitorais em ação de improbidade administrativa, não significa dispensa de probidade administrativa ou de moralidade para o exercício de mandato eletivo. Entre os primados constitucionais da coisa julgada e da probidade administrativa, inexistente qualquer colisão ou antinomia.

Em suma, a condição intransponível do trânsito em julgado de decisão colegiada condenatória para implementação das inelegibilidades não tisona o Estado Democrático de Direito, ao contrário, consagra a segurança jurídica como seu fundamento estruturante.

4.4 Reflexos Eleitorais das Alterações Promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº14.230/2021): A Projeção do Princípio da Presunção de Inocência das Causas de Inelegibilidades Fundadas em Situações Judiciais Precárias Decorrentes de Ação de Improbidade Administrativa

Como demonstrado, as causas de inelegibilidade decorrentes de ação de improbidade constantes do art. 1º, I, g e l, da LC nº 64/1990, vedam a participação no pleito eleitoral daqueles que foram condenados pela suposta prática de improbidade administrativa mesmo antes da atestação da definitividade do julgado. Como a apuração da ocorrência da improbidade administrativa depende de regular processo em trânsito na Justiça Comum, questionável o impedimento à candidatura antes do julgamento definitivo da questão obstativa.

²⁸⁸ STF. ADPF nº 144 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 6/8/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado em 26/2/2010.

Justamente daí surge a incompatibilidade das expressões “ou proferida por órgão colegiado” e “ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral” com a Constituição Federal, pois elas autorizam a aplicação da regra de inelegibilidade de maneira antecipada, sem a convicção da certeza de cometimento, pelo candidato, dos ilícitos penais, eleitorais ou administrativos elencados na legislação.

A confrontação entre processo seguro e processo célere é recorrente no âmbito legislativo e na seara judicial. Tende-se, modernamente, ao privilégio do segundo aspecto, em razão da necessidade de efetividade da jurisdição e da impotência gerada pela prestação judicial tardia. Tal linha diz respeito, com razão, às lides em que se debatem valores ou bens de natureza disponível, ou àquelas em que a tutela de urgência há de prevalecer para a satisfação de interesses altamente preponderantes como a vida, a integridade, e a sobrevivência.

Há outros casos, porém, em que o caráter da segurança jurídica tem de ser ressaltado, dentre eles, sobremaneira, o da aplicação de regras sancionadoras e da incidência de seus efeitos, para dentro e fora da relação processual de apuração.

Não se pode vislumbrar a ampla defesa de modo restrito, uma vez que ela engloba todas as fases processuais, inclusive as recursais de natureza extraordinária. Por isso a execução da sentença após o julgamento do recurso de apelação significa, também, restrição do direito de defesa, caracterizando desequilíbrio entre a pretensão estatal de aplicar a pena e o direito, do acusado, de elidir essa pretensão.

Nas democracias mesmo os criminosos são sujeitos de direitos. Não perdem essa qualidade, para se transformarem em objetos processuais. São pessoas, inseridas entre aquelas beneficiadas pela afirmação constitucional da sua dignidade. É inadmissível a sua exclusão social, sem que sejam consideradas, em quaisquer circunstâncias, as singularidades de cada infração, o que somente se pode apurar plenamente quando transitada em julgado a condenação de cada qual.²⁸⁹

No processo eleitoral, isso igualmente se aplica. Isso porque, se a pena por improbidade não pode ser executada provisoriamente, como poderá ela surtir efeitos eleitorais? A teor do texto expresso do art. 15, III, da CF/1988 e do art. 12, § 9º da LIA, o investigado por improbidade não perde os seus direitos políticos. Então, como admitir que fique inelegível?

A incidência das regras de inelegibilidade deve reclamar o caráter definitivo do julgamento das causas que a elas antecedem. O impedimento prematuro à candidatura cria

²⁸⁹ STF. Habeas Corpus nº 84.078/MG. Relator: Ministro Eros Grau. Publicado no Diário da Justiça (DJ) em 26/02/2010.

instabilidade no campo da segurança jurídica, pois a causa da inelegibilidade despida de certeza pode provocar prejuízo irreversível ao direito de candidatura.

Nas palavras do Ministro Dias Toffoli:

Supondo a ausência de tutela cautelar que assegurasse a participação no pleito ao candidato, como se sanaria a eventual injustiça resultante de sua não participação no pleito? Esse, por óbvio, não se repetirá (ou não se deveria repetir) a cada falha na apuração de eventual ilícito, reconhecida por Corte de grau superior ao do órgão colegiado prolator da decisão desabonadora. Onde se encontra a lógica ou a racionalidade de tal sistema? Se se afirmasse que a aplicação da regra de inelegibilidade é forma de tutela provisória, poder-se-ia avistar a reversibilidade do provimento? Passada a eleição, não há como o candidato impedido dela participar, nem como ser indenizado pelo dano por outra forma. É situação similar a do condenado à sanção capital, ao qual, uma vez executada a pena, não se pode devolver a vida.²⁹⁰

A primeira incongruência que desborda dessa perspectiva é a criação de regra de inversão do postulado da presunção de inocência. Ao invés de se patentear a presumida não culpabilidade do candidato, a fim garantir-lhe a participação na eleição, até porvindouro trânsito em julgado de condenação que desabone sua moralidade, a norma tece prescrição contrária, presumindo a culpabilidade e negando o acesso do cidadão ao pleito eleitoral, a não ser que obtenha provimento cautelar permissivo. Tal situação é um descabimento jurídico, já que, como antes ressaltado, a incidência da garantia tem fim no trânsito em julgado e na consequente definitividade da situação jurídica ensejadora da inelegibilidade.

O dispositivo também é marcado pela fragilização do princípio da presunção de inocência, diante da ausência de um critério objetivo que pautar a concessão ou a negação de acesso do candidato ao pleito eleitoral. Não se nega a imensa validade garantista do juízo cautelar e da sensibilidade judicial aos casos da vida, quanto à aferição do risco da demora da prestação jurisdicional. Ocorre que a irrepetibilidade do momento histórico, como no caso das eleições, e a difícil ou incerta reparabilidade do dano, no caso em questão, devem levar a um juízo, em regra, permissivo, sob pena de frustrar absolutamente, ou fadar à ineficácia, o provimento jurisdicional de absolvição do acusado.

Além disso, o dispositivo legal demonstra o quanto é injusto e inconstitucional a incidência de causa de inelegibilidade antes do trânsito em julgado da decisão judicial, uma vez que ressalta a fragilidade das decisões ainda precárias. Ora, se é necessária a concessão de espaço para o afastamento cautelar da inelegibilidade se plausível a pretensão recursal, é porque

²⁹⁰ STF. ADI nº 4.578 AC. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 16/02/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Publicação: 29/6/2012.

se admite a possibilidade de equívocos nas decisões proferidas pelos órgãos colegiados, o que inevitavelmente acarreta prejuízo irreparáveis ao candidato.

Essa previsão confere aos juízes o poder de determinar, por critérios por demais subjetivos – próprio do juízo de deliberação -, quem continua ou sai da disputa eleitoral. Relegasse, por completo, a premência constitucional de que as hipóteses de inelegibilidades recaiam sobre situações objetivas, de forma a evitar critérios subjetivos e não isonômicos que possam burlar, inclusive, a lisura do pleito eleitoral.

Há aqui quebra da previsibilidade das condições subjetivo-políticas dos candidatos, deixando-se espaço para casuísmo, surpresa, imprevisibilidade e violação da simetria constitucional dos postulantes a cargos eletivos.

4.5 Suspensão da regra de detração e retorno à situação inconstitucional

Como já demonstrado no tópico referente à improbidade administrativa deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal julgou duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nºs 7.236 e 7.237) contra as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, relativas à responsabilização por abusos cometidos no âmbito da Administração Pública.

Na apreciação das medidas liminares requeridas, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, deferiu parcialmente a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 12, §10, da LIA. A decisão ainda será referendada pelo Plenário do STF.

O art. 12, § 10, constante do art. 2º da Lei nº 14.230/2021, estabeleceu que “para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória”.²⁹¹

Nesse julgamento, o Ministro relator estabeleceu não se afigurar constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa.

Segundo a decisão, os efeitos da detração estabelecida pela norma, cujo *status* é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990. Diante disso, reconheceu risco de violação ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso, motivo pelo qual suspendeu a eficácia do dispositivo.

²⁹¹ BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992.

Ao suspender cautelarmente o § 10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes fez com que, por ora, ressurgisse no ordenamento a falta de previsibilidade, desde a decisão colegiada condenatória, dos prazos para cumprimento da sanção de suspensão dos direitos políticos.

O deferimento da liminar baseou-se essencialmente na distinção entre a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade prescrita na LC nº 64/90, ainda que ambos os institutos imponham vedação à capacidade eleitoral passiva.

O STF já se debruçou algumas vezes sobre a compatibilidade da Constituição com o cumprimento de sanções desde a decisão colegiada, como nas ADCs nº 29 e 30, na ADI nº 4578, e mais recentemente na ADI nº 6630.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir seu voto na ADI nº 6.630 -- não conhecida por questão processual: "Situação abusiva e indesejável constitucionalmente", apontando ser irrazoável que condenações no âmbito da LC nº 64/90, alterada pela lei da Ficha Limpa, tivessem prazos extensos e imprevistos, haja vista o hiato entre a decisão colegiada e o início do cumprimento da sentença.²⁹²

Argumentou ainda que uma pessoa condenada um ano de suspensão dos direitos políticos, por exemplo, ficaria incríveis 14 anos privado de sua capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). Isso porque, em média, é de 5 anos o prazo para o julgamento dos recursos entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado, além da pena acessória de 8 anos acrescida pela lei da Ficha Limpa.

O exemplo criado pelo Ministro Barroso demonstra como a sistemática da condenação decorrente das alterações trazidas pela lei da Ficha Limpa pode ser desproporcional, principalmente em razão do período nebuloso entre a condenação colegiada e o trânsito em julgado, no qual inexistente previsibilidade do prazo de julgamento de eventuais embargos, recurso extraordinário e/ou recurso especial.

Para não discutir seu mérito, em março de 2022, o Pleno do STF decidiu por não conhecer da ação direta, apesar de o Ministro Relator Nunes Marques ter inicialmente suspenso em cautelar a expressão "após o cumprimento da pena" do dispositivo impugnado no âmbito dos processos de registro de candidatura das eleições de 2020.

O voto vencido do Ministro Barroso defendeu que a questão fosse reavaliada, haja vista que no momento do julgamento conjunto das ADCs nº 29 e 30, e da ADI nº 4578, tratava-se "de lei nova que foi interpretada em tese logo depois da sua promulgação, [sendo]

²⁹² STF. ADI nº 6630 DF, Relator: Nunes Marques, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24 de junho de 2022.

perfeitamente razoável que o tribunal verifique ao longo do tempo que algumas incidências daquela norma possam produzir resultados injustos ou incompatíveis com a Constituição".

Apesar de não ter sido possível dirimir a questão por princípios constitucionais, no intercurso da tramitação da ADI nº 6630, visando dar fim a situação inconstitucional da falta de previsibilidade do prazo de suspensão da capacidade eleitoral passiva, o Congresso Nacional votou e aprovou a Lei nº 14.230/21, que incluiu o § 10, no art. 12 da lei de Improbidade Administrativa.

Art. 12, § 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Essa regra de detração corrige apenas em parte uma das incongruências do processo, haja vista que existirão casos de improbidade, por exemplo, em que a condenação não cumulará dano ao erário e enriquecimento ilícito - o que redundará em não haver o acréscimo da inelegibilidade da ficha limpa - sendo que, a depender do prazo de julgamento dos recursos especial e extraordinário, este poderá ser até maior que o prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos cominada.

Como se nota da literalidade do § 10, do art. 12, da LIA, a regra de detração da suspensão dos direitos políticos deve ser aplicada após a sentença transitar em julgado, ou seja, na sua fase de cumprimento, vez que a contagem do prazo da sanção considera o intervalo entre a decisão colegiada e o trânsito, num computo retroativo.

Portanto, há de se reconhecer que o dispositivo novel e benéfico seria aplicável a qualquer processo em curso, desde que na fase do cumprimento de sentença, independentemente de retroação, e tampouco tendo sido alcançado pelo que decidiu o STF no ARE nº 843.989 (Tema nº 1.199/STF), com repercussão geral reconhecida, que se limitou a tratar da irretroação na questão prescricional e na análise do elemento dolo acerca da conduta do agente.

Interpretação que se confirma inclusive pela cautelar deferida na ADI nº 7236, já que o Ministro Alexandre de Moraes não considerou prejudicada a análise da norma de detração a partir do que se decidiu no Tema nº 1199, como o fez com dolo e prescrição.

Sobre mais, a regra de detração tem aplicação imediata porque exclusiva do regime de cumprimento das sanções, sob o manto do que determina os arts. 1º e 2º da LINDB, em obediência ao princípio de que o tempo rege o ato.

Sob tal ótica, inexistiria óbice processual-normativo à aplicação do § 10º, do art. 12 da LIA a todos os casos em curso, norma que chega com uma década de atraso, mas que poderá

minorar os prejuízos aos direitos fundamentais dos sancionados, em verdadeira proibição ao excesso.

Como se nota da redação do dispositivo, o legislador tratou o termo "suspensão dos direitos políticos" de forma lato, a abranger tanto a suspensão propriamente dita quanto a inelegibilidade, institutos que se conectam por um núcleo essencial: a capacidade eleitoral passiva.

Por isso, se restam dúvidas quanto à detração da inelegibilidade, a cautelar não deveria ter sido de suspensão do dispositivo, mas dos processos em que esteja sendo pleiteado o desconto dos prazos das sanções oriundas da LC nº 64/90. Nesse sentido, quem sabe, faria melhor o Pleno do STF se convertesse a liminar no ponto específico do §10º, do art. 12 da LIA para este único efeito.

Não cabe ao STF fazer relativizações de princípios constitucionais visando atender ao anseio popular. É preciso garantir e efetivar tais princípios, fazendo valer sua força normativa vinculante, dando-lhes aplicação direta e imediata, ainda que isso seja contra a opinião momentânea de uma maioria popular.

Certamente, a decisão desta Corte que aplicar rigorosamente a Constituição poderá desencadear um frutífero diálogo institucional entre os poderes e um debate público participativo em torno dos temas nela versados. A história nos demonstra que as decisões contramajoritárias das Cortes Constitucionais cumprem esse importante papel, uma função que, em verdade, é eminentemente democrática.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a discutir a complexa interação entre a presunção de inocência, como direito fundamental, e as consequências jurídicas a ela implicadas, particularmente em relação às inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa que ainda não foram definitivamente julgados.

Historicamente ancorada em importantes documentos de direitos humanos e protegida constitucionalmente (art. 5º, LVII, CF/1988), a presunção de inocência é uma salvaguarda contra abusos de poder e decisões precipitadas que podem restringir os direitos civis e políticos dos indivíduos. Está fortemente ligada à avaliação do caráter definitivo da condenação como elemento anterior à formação de um julgamento de culpa.

O debate sobre a presunção de inocência é fortemente marcado pela possibilidade de aplicação aos arguidos das medidas sancionatórias típicas de quem se encontra em estado de convicção irrevogável. O postulado do estado de inocência, ainda que não seja considerado uma presunção em sentido técnico, implica, a favor de qualquer pessoa, o reconhecimento de uma verdade provisória, com caráter probatório.

Há, portanto, momento claramente definido no texto constitucional, a partir do qual desaparece a presunção de inocência: aquele momento em que a condenação se torna definitiva. Antes desse momento, o Estado não pode tratar os indiciados ou réus como se fossem culpados. A presunção de inocência impõe, assim, ao Poder Público um dever de tratamento que não pode ser desrespeitado por seus agentes e autoridades.

Contudo, a presunção de inocência é mitigada pelas alíneas *g* e *l* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 (após sua modificação pela Lei da Ficha Limpa – LC nº 135/2010), que estabelecem a possibilidade de incidência de causa de inelegibilidade por decisão condenatória exarada por órgão colegiado, cumpridos os requisitos necessários para a sua incidência. Ou seja, a Lei da Ficha Limpa reforçou a decisão judicial em detrimento da decisão do eleitor.

A diferenciação entre o parâmetro constitucional e legal da presunção de inocência nesse caso se deu em virtude de a natureza jurídica das inelegibilidades ainda ser motivo de controvérsias entre grande parte da doutrina e da jurisprudência. Parte dos juristas entendem que se trata de um *status*, enquanto outros entendem se tratar de *sanção*. A depender da teoria adotada, passa-se a um debate em níveis distintos sobre direitos fundamentais.

Sob a perspectiva de *status*, inelegibilidade apresenta a ideia jurídica de mera adequação ou conformação ao regime vigente quando do requerimento de registro de

candidatura. Sob a perspectiva de *sanção*, inelegibilidade define *situação* do sujeito com relação aos seus direitos políticos.

Se for entendida como sanção, sua aplicação deve seguir princípios como o devido processo legal e a presunção de inocência, exigindo o trânsito em julgado da decisão condenatória para sua implementação. Isso respeita os direitos constitucionais do indivíduo ao evitar restrições prematuras aos seus direitos políticos.

A questão da natureza jurídica das inelegibilidades foi levada à discussão do STF em 2012, por meio das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578. Nesse julgado, a Corte interpretou que a inelegibilidade não é uma sanção, mas sim medida de proteção à probidade administrativa e à moralidade no exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato. Assim, a Lei da Ficha Limpa foi entendida como um instrumento para garantir a integridade das eleições e o adequado exercício de cargos públicos, sem necessariamente punir os indivíduos, mas prevenindo que pessoas com históricos de desvios éticos ou criminais concorram a cargos eletivos.

Contudo, conforme entendimento de votos divergentes desse mesmo julgado, baseados no recorte epistemológico das teorias científicas da sanção de Austin, Kelsen e Bobbio, a inelegibilidade é mais apropriadamente compreendida como sanção.

Essa interpretação é reforçada pelo fato de que a inelegibilidade decorre frequentemente de uma conduta julgada inadequada ou ilícita, implicando uma resposta punitiva do sistema jurídico para proteger a integridade das funções públicas e administrativas. Assim, alinha-se com a ideia de que uma sanção é imposta como consequência de atos que o direito procura prevenir ou punir, adequando-se à natureza das inelegibilidades que visam salvaguardar princípios democráticos e a probidade na administração pública.

Ou seja, inelegibilidade é *sanção*, no caso das cominadas, porque há conduta típica, antijurídica, personalíssima, que provoca como resultado um cerceamento às prerrogativas do cidadão, atestando o desvalor do ordenamento àquela conduta realizada.

No caso das inelegibilidades decorrentes de condenação por atos de improbidade administrativa, especificamente, a natureza jurídica de sanção pode ser explicada com base em fundamentos jurídicos e teóricos do direito penal e administrativo sancionador. Essa análise considera a natureza punitiva e preventiva das inelegibilidades e como elas se alinham com a definição de sanções dentro do sistema jurídico.

As inelegibilidades decorrentes de condenação por atos de improbidade administrativa servem a um propósito punitivo e preventivo similar às sanções tradicionais. Elas são impostas

como consequência direta de atos julgados prejudiciais à Administração Pública e ao bem-estar coletivo, com a finalidade de preservar a integridade e a confiança nas instituições públicas.

Esse entendimento se reflete até mesmo na decisão do Supremo Tribunal Federal no contexto da Lei da Ficha Limpa, que, apesar de considerar a inelegibilidade um *status* na maioria dos contextos, reconhece seu papel sancionatório quando decorrente de atos ilícitos específicos.

Ademais, nos casos de inelegibilidades decorrentes de ações de improbidade administrativa, ainda que se admitisse a natureza jurídica de *status* – e não de pena – se trataria de *feito da pena*, que também demanda o trânsito em julgado para sua aplicação.

Não se pode vislumbrar a ampla defesa de modo restrito, uma vez que ela engloba todas as fases processuais, inclusive as recursais de natureza extraordinária. Por isso a execução da sentença após o julgamento do recurso de apelação (decisão colegiada), conforme determina a Lei das Inelegibilidades, modificada pela Lei da Ficha Limpa, significa, também, restrição do direito de defesa, caracterizando desequilíbrio entre a pretensão estatal de aplicar a pena e o direito do acusado de elidir essa pretensão.

A incidência das regras de inelegibilidade deve reclamar o caráter definitivo do julgamento das causas que a elas antecedem. O impedimento prematuro à candidatura cria instabilidade no campo da segurança jurídica, pois a causa da inelegibilidade despida de certeza pode provocar prejuízo irreversível ao direito de candidatura.

No processo eleitoral, isso igualmente se aplica. Se a pena por improbidade não pode ser executada provisoriamente, também não poderá surtir efeitos eleitorais. A incidência das regras de inelegibilidade deve reclamar o caráter definitivo do julgamento das causas que a elas antecedem.

Portanto, há incongruência que desborda da regra de inversão do postulado da presunção de inocência nas inelegibilidades. Ao invés de se patentear a presumida não culpabilidade do candidato, a fim garantir-lhe a participação na eleição, até porvindouro trânsito em julgado de condenação que desabone sua moralidade, a norma tece prescrição contrária, presumindo a culpabilidade e negando o acesso do cidadão ao pleito eleitoral, a não ser que obtenha provimento cautelar permissivo.

Essa previsão confere aos juízes o poder de determinar, por critérios por demais subjetivos – próprio do juízo de delibação -, quem continua ou sai da disputa eleitoral. Relegase, por completo, a premência constitucional de que as hipóteses de inelegibilidades recaiam

sobre situações objetivas, de forma a evitar critérios subjetivos e não isonômicos que possam burlar, inclusive, a lisura do pleito eleitoral.

Há quebra da previsibilidade das condições subjetivo-políticas dos candidatos, deixando-se espaço para casuísmo, surpresa, imprevisibilidade e violação da simetria constitucional dos postulantes a cargos eletivos.

Além disso, há complexa relação entre a aplicação antecipada de sanções e a duração prolongada dessas sanções no tempo. A pessoa declarada inelegível por um período (em regra, oito anos *após o cumprimento das penas*, conforme estabelecido pela Lei da Ficha Limpa), essa pena pode se estender por um ciclo eleitoral significativo ou mesmo vários ciclos, dependendo do *timing* da condenação e dos processos eleitorais subsequentes.

Mesmo que a condenação original seja posteriormente revertida ou modificada, a pena de inelegibilidade já imposta pode ter consequências duradouras e, em alguns casos, irreversíveis.

Em contextos políticos e profissionais, o tempo durante o qual uma pessoa permanece inelegível pode ser percebido como quase perpétuo. As janelas de oportunidade em carreiras políticas são frequentemente limitadas, e ser forçado a ficar à margem durante períodos críticos pode efetivamente encerrar ou severamente limitar as aspirações políticas de um indivíduo.

A imposição de sanções tão significativas com base em decisões não finais desafia conceitos jurídicos fundamentais sobre o equilíbrio adequado entre a proteção da sociedade e os direitos individuais dos acusados.

Portanto, a aplicação de inelegibilidades decorrentes de condenações por improbidade administrativa antes do trânsito em julgado pode ter impactos significativos na democracia, influenciando tanto a estrutura dos processos eleitorais quanto a percepção e a confiança do público no sistema jurídico e político.

Esses impactos mostram que enquanto as inelegibilidades são importantes para garantir a integridade dos candidatos e dos eleitos, sua aplicação precisa ser cuidadosamente calibrada para evitar violações dos princípios democráticos e garantir que o sistema jurídico e eleitoral permaneça justo, transparente e responsivo às necessidades dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Taxionomia das inelegibilidades. *Estudos Eleitorais*, v. 6, n. 2, 2011.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALMEIDA, Pericles Ferreira de. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). *Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019.

ARANHA, Marcio Iorio. *Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais*. Laccademia Publishing Limited, 2014.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O Direito Administrativo e sua História. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 147-166, 2000.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ASCARELLI, Tulio. *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*. Milão: Giuffrè, 1952.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Teoria geral: relações e situações jurídicas: direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ASSIS JUNIOR, Carlos Pinna de. *Os direitos políticos fundamentais e a inelegibilidade reflexa: por uma hermenêutica consagrada da democracia e da cidadania*. São Paulo: Editora Dialética, 2022. E-book.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 3, n. 1, p. 291-323, 2004.

AUSTIN, John. *The providence of jurisprudence determined and the uses of the study of jurisprudence*. Indianapolis: Hackett, 1998.

ÁVILA, Humberto. *Fundamentos do Estado de Direito*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discricionariedade e controle jurisdicional. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, n. 11, p. 21-65, out./dez.2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo paradigma para o Direito Administrativo. Revista Quaestio Iuris, v. 1.2, p. 27-63, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BLANC, Louis. Le Catéchisme des socialistes. Paris: aux bureaux du Nouveau-Monde, 1849.

BOBBIO, Norberto. Contribución a la teoria del derecho. Fernando Torres Editor, Valência, 1980.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. São Paulo: Saraiva, 1961.

BORN, Rogério Carlos; SANTANO, Ana Claudia. OS REFLEXOS NOS DIREITOS POLÍTICOS DA FIXAÇÃO DO MOMENTO DE AFERIÇÃO DOS PRAZOS DE INELEGIBILIDADE ELEITORAL PELA LEI E JURISPRUDÊNCIA. RJLB, Ano 7 (2021), nº 5, p. 2063-2087.

BROSSARD, Paulo. O Impeachment. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOTILHO, José J. Gomes. Estado de direito. 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. – 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Da responsabilidade da administração pela situação falimentar da empresa privada economicamente viável por inadimplência ou retardo indevido da satisfação de valores contratados como contraprestação por obras realizadas. Revista da Ordem dos Advogados. Brasília: OAB, v. 26, n. 63, p. 146, jul./dez. 1996.

CARVALHO, Matheus. Lei de Improbidade Comentada. São Paulo: JusPodivm, 2022.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Tratado de direito eleitoral: tomo I: direito material eleitoral. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

COSTA, Adriano Soares. Da inelegibilidade e inabilitação no Direito Eleitoral. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 1, no 1. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=43>> Acesso em: 20 set. 2023.

COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. COMPLIANCE ELEITORAL: BREVE ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI Nº 60/2017, Nº 429/2017 E Nº 663/2015 DO SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA. In: Estudos Eleitorais. Vol. 13 – maio/agosto 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5853>. Acesso em: 22 fev.2023, p. 11-31.

D'ARGENIO, Inés. La administración pública: crisis del sistema autoritario. La Plata: Platense, 2012.

DE ALMEIDA TORQUATO, Isis Sangy; DE SOUZA, André Ricardo Gomes; DE OLIVEIRA SILVA, Ivan. INELEGIBILIDADE POR CONSEQUÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Revista do Curso de Direito do Centro Universitário Brazcubas, v. 2, n. 1, 2018.

DE ASSIS JUNIOR, Carlos Pinna. Os direitos políticos fundamentais e a inelegibilidade reflexa: por uma hermenêutica consagradora da democracia e da cidadania. E-book.

DELGADO, José Augusto. Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. Vol: 14 num 1 (2002).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 31ª ed. 2018.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do Direito Civil. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIPP, Gilson. A dosimetria das sanções por improbidade administrativa. In: Doutrina: edição comemorativa 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019, p. 291. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf. Acesso em 29 nov. 2020.

DWORKIN, Ronald. Taking rights seriously. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David E. Colombian constitutional law: leading cases. Oxford University Press, 2017.

ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado. 2º reimp. Coimbra: Aledina, 1996.

FAVOREU, Louis. La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale, vers un droit constitutionnel penal. In. Droit penal contemporain. Mélanges en l'honneur d'André Vitu. Paris: Cujas, 1989.

FEDERICI, Luís Vicente. INELEGIBILIDADE E IMPROBIDADE: A INELEGIBILIDADE FUNDADA NA DECISÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, p. 103. E-Book.

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón: teoría del garantismo penal. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. 4. ed. Madrid: Trotta, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Técio Sampaio. O pensamento jurídico de Norberto Bobbio. In: Teoria do Ordenamento Jurídico, 2001.

FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais. 2ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Aspectos do direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Constituinte. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. Direito Penal - Parte Geral. Tomo I. RT e Coimbra editora: São Paulo, 2007.

FIGUEIREDO, Luciano; FIGUEIREDO, Roberto. Manual de Direito Civil. Salvador: Juspodivm, 2020.

FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. Conciliação e administração pública. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2594, 8 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17131>. Acesso em: 22 de fev. 2023.

FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. Conciliação e administração pública. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2594, 8 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17131>. Acesso em: 2 nov. 2020.

FOURIER, Charles. Fourier: The Theory of the Four Movements. Cambridge University Press, 1996.

GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese de doutorado. Orientador: Floriano de Azevedo Marques Neto. Universidade de São Paulo – USP. 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08072022-114337/publico/10668369DIO.pdf>. Acesso em: 20 set. 23.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. Curso de Direito Administrativo. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais.

GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua densificação. Revista EMERJ, v. 6, n. 21, 2003.

GAROFANO, Rafael Roque. A CONSENSUALIDADE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - Do regime estatutário para a parceria contratual. Dissertação de Mestrado pela Universidade de São Paulo - USP. Orientação do Professor Titular Floriano de Azevedo Marques Neto, 2014, p. 99-100. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082017-130652/publico/DISSERTACAO_versao_integral_Rafael_Roque_Garofano.pdf. Acesso: 8 dez 2022.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FRAVRETO, Rogério. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2010.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Barueri: Atlas, 2022.

GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes (coord.). Lei de Improbidade Administrativa Comentada – em conformidade com as alterações da Lei 14.230/2021 – Nova Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em 27 fev. 2023.

GRAU, Eros Roberto. Direito, conceitos e normas jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GÜNTHER, Klaus. Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: Justificação e Aplicação. Trad. Cláudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. V.II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HAURIOU, Maurice. Précis de droit administratif et de droit public. 11. ed. Paris: Sirey, 1927.

HECK, Luís Afonso. O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã. SA Fabris, 1995.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HUQ, Aziz Z.; GINSBURG, Tom. How to Lose a Constitutional Democracy. *UCLA Law Review*, n. 65, p. 78-169. 2018. Disponível em: <https://www.uclalawreview.org/lose-constitutional-democracy/>. Acesso em: 27 dez. 22.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA. Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB. Disponível em: <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb> Acesso em: 22 de fev. 2023.

JELLINEK, Georg. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Mohr Siebeck, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KELSEN, Hans. A democracia. Tradução de Jefferson Luiz Camargo e Marcelo Brandão Cipolla. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 4. ed. Trad. João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 1976.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Trad. Mário R. Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KUHN, Thomas. Revoluções Científicas. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas Ações de Improbidade Administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. A democracia na administração pública e no direito administrativo brasileiro. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 8, n. 12, p. 190-209, 2010.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. 2008.

Machado, João Baptista. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 12ª reimpressão. Coimbra: 2000.

MAIA FILHO, Mamede Said. Entre o passado e o presente, a afirmação da memória como direito fundamental. 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação. In: MARRARA, Thiago (Org.). Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES, Silvio Antonio. Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARSHALL, Tomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967;

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O Medo e o Ato Administrativo. Revista Colunistas – Direito do Estado, nº 289, 2016.

MEDAUAR, Odete. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coordenadores). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo em Evolução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES. Hely Lopes.; AZEVEDO. Eurico de Andrade.; ALEIXO. Delcio Balestero.; FILHO. Jose Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed. rev. e atual. Malheiros, São Paulo. 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>>. Acesso em: 26 dez. 22.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 2, p. 44-61, out./dez. 1967.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. Teoria Geral da Elegibilidade e da Inelegibilidade no Brasil. 2021. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa (Portugal).

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional . Editora Saraiva, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". 2022.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controlaria-Geral da União (CGU). Journal of Law and Regulation, v. 5, n. 1, p. 147-182, 2019.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Constitucional Erosion in Brazil. Oxford: Hart Publishing, 2021.

MIRANDA, Pontes de. Comentários ao código de processo civil. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. T. 1. P.

MITIDIERO, Daniel. MARINONI, Luiz Guilherme. SARLET, INGO Wolfgan. Curso de Direito Constitucional. 6ª Ed. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 3, nº 11, p. 20-21, jan/mar. 2003.

MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MORONI, José Antonio. Participamos, e daí?: observatório da cidadania. [S. l.]: Ibase, 2005. Disponível em: <http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf#search=%22participamos%2C%20e%20da%C3%AD%22>. Acesso em: 26 dez. 2022.

MUNDIM, Guilherme Abdallah. “Apagão das canetas”: gestor público, controle e mídia. 2020.

MUSSE, Mariana. Desafios à Participação Popular no Brasil Pós-Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa: direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NEVES, Marcelo. Entre a Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade. São Paulo: Saraiva, 1994.

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4ª ed. Madrid: Tecnos, 2008.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O poente do constitucionalismo brasileiro: a Constituição de 1937. In: BRANDÃO, Cláudio; FREITAS, Ricardo; SALDANHA, Nelson (Org.). História do direito e do pensamento jurídico em perspectiva. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP. Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr. 2020, p. 90. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em 03/12/21, p. 116.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo sancionador, RT, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. E-book.

OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública - O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, 2003.

OWEN, Robert. O livro do novo mundo moral. Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época. Rio de Janeiro: Record, p. 101-146, 2002.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3795>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

PELAYO, Garcia. Las Transformaciones Del Estado Contemporáneo. Madrid: Tecnos, 1987.

PÉREZ-PEDRERO, Enrique Belda. La presunción de inocencia. Parlamento y Constitución. Anuario, nº 5, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Inovações no direito administrativo brasileiro. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 3, n. 5, p. 202-222, 2005.

PINHEIRO, Igor Pereira. Reflexos Eleitorais da Nova Lei de Improbidade Administrativa. Leme-SP: Mizuno, 2022, p. 168-170; CARVALHO, Matheus. Lei de Improbidade Comentada. São Paulo: JusPodivm, 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira. Reflexos Eleitorais da Nova Lei de Improbidade Administrativa. Leme-SP: Mizuno, 2022.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. As Constituição de Weimar e dos direitos fundamentais – A preponderância da Constituição República Alemã de 1919 na inauguração do social à luz da Constituição Mexicana de 1917. Revista de Informação Legislativa nº 169, 2006, p. 101 e ss. Disponível em: www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_169/R169-08. Acesso em 13 dez. 22.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. In SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 1, n.º 1, São Paulo, 2004, p. 26. Disponível em <https://www.proquest.com/openview/12b744f232f547987a6de92a25b76ef7/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 30 dez. 2022.

PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. In: DAL POZZO, Augusto Neves;

- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Lei de Improbidade Administrativa Reformada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- POPPER, Karl R. A sociedade aberta e seus inimigos. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.
- REALE, Miguel. Filosofia do direito. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Acordos na Justiça Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Trad. Lourdes Santos Machado. In: Rousseau – Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- ROXÍN, Claus. Política criminal y sistema del Derecho penal, trad. Francisco Muñoz Conde, Bosch, Barcelona, 1972.
- SARLET, Ingo et al. Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. VRÜ *Verfassung und Recht in Übersee*, v. 32, n. 2, p. 275-278, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.
- SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-146, 2009.
- SCHMITT, Carl. Legalidad y legitimidade. Trad. José Días García. Madrid: Aguilar, 1971.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Processo administrativo em evolução. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes et al. *Direito público em evolução. Estudos em homenagem à professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 378.
- SICCA, Gerson dos Santos. *Discrecionalidade Administrativa: Conceitos Indeterminados e Aplicação*. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. Revista de direito administrativo, v. 173, p. 15-24, 1988.

SILVA, Lucas Gonçalves da; NASCIMENTO, Leonardo Lessa Prado. A constitucionalização do direito como paradigma para a ciência jurídica: o necessário cuidado para com algumas armadilhas do neoconstitucionalismo brasileiro. Temas do Pensamento Constitucional brasileiro, v. IV. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Segurança jurídica, regulação, ato: mudança, transição e motivação. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SIQUEIRA, Mariana de. INTERESSE PÚBLICO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: da construção da moldura à composição da pintura. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16281>. Acesso em: 5 dez 2022.

SMITH, Adam. The Essential Adam Smith. WW Norton & Company, 1987.

STJ. Relatório Estatístico 2019, disponível em <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/>. Acesso em 10 jan. 2023.

STUART MILL, John. Sobre a liberdade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada: Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. – v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada: Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. – v. I. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. Publicações da Escola da AGU– Combate à Corrupção na Administração Pública–Diálogos Interinstitucionais, v. 12, n. 2, p. 409-426, 2020.

TÁCITO, Caio. Evolução Histórica do Direito Administrativo. In: Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres) - Editora Renovar-1997 - 2 volumes. Revista de Direito Administrativo, v. 210, p. 369-372, 1997.

TALAMINI, Eduardo. A (in) disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). Academia. Edu, 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais_2005. Acesso em: 22 de fev. 2023.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A cooriginariedade entre Direito e moral, e a conformação da moralidade administrativa no sistema jurídico brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, nº 117, jul-dez/2018.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A cooriginariedade entre Direito e moral, e a conformação da moralidade administrativa no sistema jurídico brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, nº 117, jul-dez/2018.

TOURAINÉ, Alain; DE FREITAS TEIXEIRA, Guilherme João. Que es la democracia? 1995.

VEDEL, Georges. Droit administratif. 1958.

VERDÚ, Pablo Lucas. La lucha por el Estado de Derecho. Publicaciones del Real colegio de España, 1975.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. In: Revista de Direito Administrativo, v. 278, n.1, 2019.

WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia? Leviatán, 1991.

WEBER. *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology*, v. 1.

XIMENES, Julia Maurmann. Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito. *Rev. Cient. Eletrônica ATENA*, v. 2, p. 14, 2007.

YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Consultor Jurídico. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 16 mai. 23.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Processo*, ano 22, n. 85, p. 181-189, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79059616.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2022.

ZAVASKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2017.

ZIMMERMANN, A. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos EM-GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, p. 17, 17 de agosto de 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário da República*, 11 de dezembro de 1940.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Diário da República, 5 de junho de 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Diário da República, 19 de maio de 1990.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Diário da República, 9 de outubro de 2017.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958.

BRASIL. Lei nº 4.657, de 16 de abril de 1942.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Diário Oficial da União, 19 de julho de 1965, retificação em 30 de julho de 1965.

BRASIL. Lei nº 7.444, de 20 de dezembro de 1985. Diário Oficial da União, 23 de dezembro de 1985.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário da República, 3 de junho de 1992.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Diário da República, 17 de julho de 1992.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Diário da República, 20 de setembro de 1995.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009. Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.165, de 7 de abril de 1998. Diário da Justiça, nº 90-E, Seção 1, p. 85, 14 de maio de 1998.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.483, de 22 jun. 2004, publicada no DJ em 1 jul. 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.538, de 26 de outubro de 2003. Diário da Justiça, nº 212, Seção 1, pp. 193-197, 3 de novembro de 2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Diário da República, Seção 1, p. 2, 19 de dezembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.659, de 26 de outubro de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, nº 204, pp. 1-37, 5 de novembro de 2021; republicado no DJE-TSE, nº 228, pp. 259-291, 10 de dezembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 13. Publicada no DJ de 28 a 30 de outubro de 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 15. Alteração publicada no DJE de 24 a 28 de junho de 2016. Aprovação publicada no DJ de 28 a 30 de outubro de 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 47. DJE de 24 a 28 de junho de 2016.

Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão Especial - Projeto de Lei nº 10.887, de 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/213695072-Camara-dos-deputados-gabinete-do-deputado-federal-carlos-zarattini.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

JULGADOS:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 612758 MG. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 3 de dezembro de 2020, publicado no DJe em 18 de dezembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1872310/PR. 1ª Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 5 de outubro de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 543065 SP. Relator: Ministro Sérgio Kukina, julgado em 17 de novembro de 2020, publicado no DJe em 18 de dezembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 786049 MT. Relator: Ministro Francisco Falcão, julgado em 16 de dezembro de 2020, Corte Especial, publicado no DJe em 18 de dezembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso em Habeas Corpus nº 173448. Relator: Reynaldo Soares da Fonseca, publicado em 3 de abril de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 50545 AL 2005/0198617-4. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 15 de agosto de 2006, Quinta Turma, publicado no DJ em 4 de setembro de 2006, p. 298.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 50545/AL. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 15 de agosto de 2006, publicado no DJ em 4 de setembro de 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 5655/DF. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo, julgado em 27 de maio de 1998, Primeira Seção, publicado no DJ em 31 de agosto de 1998, p. 4.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ratificação de Pauta no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1570000 RN 2015/0303026-4. Relator: Ministro Sérgio Kukina, publicado no DJ em 30 de abril de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1298342/MG. Relator: Ministro Sidnei Benetti, publicado no DJe em 27 de junho de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6678/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico nº 198, divulgado em 4 de outubro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão monocrática, divulgada em 9 de janeiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4295/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 22 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 2 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2628/DF. Relator: Min. Sydney Sanches. Diário da Justiça, publicado em 5 de março de 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 29/RS. Relator: Min. Aldir Passarinho. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 21 de fevereiro de 1990. Diário da Justiça, publicado em 22 de junho de 1990, pp. 05868, Ementa vol. 01586-02, pp. 00190.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 30/PR. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 11 de junho de 1997. Diário da Justiça, publicado em 15 de agosto de 1997, pp. 37033, Ementa vol. 01878-01, pp. 00001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça, publicado em 29 de agosto de 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 354/DF. Relator: Octavio Gallotti. Diário da Justiça, publicado em 22 de junho de 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3685/DF. Relator: Ellen Gracie. Diário da Justiça, publicado em 10 de agosto de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578/AC. Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 29 de junho de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4307/DF. Relator: Min. Cármen Lúcia. Diário da Justiça, publicado em 14 de abril de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 718/MA. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 5 de novembro de 1998. Diário da Justiça, publicado em 18 de dezembro de 1998, p. 49, Ementa vol. 01936-01, p. 166.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 733/MG. Relator: Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 17 de junho de 1992. Diário da Justiça, publicado em 16 de junho de 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 3240/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 10 de maio de 2018. Diário da Justiça Eletrônico.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 6 de agosto de 2008. Diário da Justiça Eletrônico nº 35, divulgado em 25 de fevereiro de 2010, publicado em 26 de fevereiro de 2010, Ementa vol. 02391-02, p. 342.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº 24379/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Primeira Turma. Data de Julgamento: 22 de setembro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico nº 208, publicado em 19 de outubro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 84078/MG. Rel. Min. Eros Grau. Diário da Justiça, publicado em 26 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 95886. Relator: Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico nº 228, de 4 de dezembro de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2138/DF. Relator: Nelson Jobim. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 13 de junho de 2007. Diário da Justiça, publicado em 18 de abril de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2790/SC. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 1 de agosto de 2007. Diário da Justiça, publicado em 7 de agosto de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 41557. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 15 de dezembro de 2020. Diário da Justiça Eletrônico de 10 de março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 46343/DF MC. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 19 de abril de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 57215/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. Decisão de julgamento em 3 de julho de 2023. Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico s/n, divulgado em 29 de setembro de 2023, publicado em 2 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843989/PR. Relator: Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 18 de agosto de 2022. Diário da Justiça Eletrônico nº 251, divulgado em 9 de dezembro de 2022, publicado em 12 de dezembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 418876/MT. 1ª Turma. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, publicado em 4 de junho de 2004, p. 48.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 630147/Distrito Federal. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ayres Britto. Data de Julgamento: 29 de setembro de 2010. Data de Publicação: 5 de dezembro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 631102/PA. Tribunal Pleno. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 27 de outubro de 2010. Data de Publicação: 20 de junho de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 633703/MG. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 23 de março de 2011. Publicação: repercussão geral – mérito.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 637485/RJ. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 1 de agosto de 2012. Diário da Justiça Eletrônico nº 95, divulgado em 20 de maio de 2013, publicado em 21 de maio de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848826/CE. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Data de Julgamento: 27 de agosto de 2015. Data de Publicação: 3 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852475/SP. Plenário. Relator originário: Min. Alexandre de Moraes. Relator para acórdão: Min. Edson Fachin. Julgado em 8 de agosto de 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 86583 BA. Relator: THOMPSON FLORES. Julgamento: 23 mar. 1977. Tribunal Pleno. Publicação: DJ 01 jul. 1977.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus nº 601533/SP. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 21 de setembro de 2021, publicado em 1º de outubro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 3328 MG 1998.01.00.003328-0. Relator: Desembargador Federal Tourinho Neto, julgado em 16 de outubro de 2002, Segunda Turma, publicado no DJ em 11 de novembro de 2002, p. 115.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 06042659420176000000. Dionísio - MG. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 30 de maio de 2019, publicado no DJE - Diário de justiça eletrônico em 27 de junho de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7154. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Tomo 68, Data 12 de abril de 2013, p. 59-60.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental nº 32944 PR. Relator: Fernando Gonçalves, julgado em 3 de dezembro de 2008, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 3 de dezembro de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1635-65/AL, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 20 set. 2016, publicado no DJe em 26 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 25476/RN, Relator: Min. Eros Grau, publicado no DJe em 24 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 4248-39/SE, Relator: Min. Arnaldo Versiani, publicado no DJe em 4 set. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 97112 PR. Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, julgado em 4 de outubro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 4 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 127092 RO. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 15 de setembro de 2010, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 15 de setembro de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 32908 SP. Relator: Min. Laurita Hilário Vaz, julgado em 13 de novembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 13 de novembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 39659 SP. Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, julgado em 2 de abril de 2013, publicado no DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 92, em 17 de maio de 2013, p. 59.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 8192 GO. Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, julgado em 18 de outubro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 18 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 9570 SP. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 4 de setembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 4 de setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 33673. Acórdão de 3 de novembro de 2015. Relatora: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, nº 237, p. 25, em 15 de dezembro de 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 35980 (43773-77.2009.6.00.0000) – Ipatinga, Minas Gerais. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Publicado no Diário de Justiça da União, em 22 de março de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 11166/Petrolina de Goiás - GO. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 30 de março de 2017, publicado no DJE em 17 de maio de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 12804/PE. Relator: Min. Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira, julgado em 17 de setembro de 1996, publicado na RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 3, p. 68, e no DJ em 25 de outubro de 1996, p. 41081.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13069 SP. Relator: Min. Nilson Vital Naves, julgado em 16 de setembro de 1996, publicado na RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 2, p. 317, e em PSESS - Publicado em Sessão em 16 de setembro de 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 156633 Maceió - AL. Relator: Henrique Neves da Silva, julgado em 13 de outubro de 2016, publicado no DJE em 21 de outubro de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 22900 MA. Relator: Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, julgado em 21 de outubro de 2004, publicado no DJ em 27 de outubro de 2004, p. 90.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 25616 PR. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, julgado em 4 de setembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 4 de setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 35880 PI. Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 1 de dezembro de 2010, publicado no DJE - Diário da Justiça Eletrônico em 10 de dezembro de 2010, p. 64-68.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 524951 SP. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, julgado em 13 de setembro de 2012, publicado no DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, em 9 de outubro de 2012, p. 18.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 00003647420166260067. Guaiçara - SP. Relator: Min. Rosa Maria Weber Candiota Da Rosa, julgado em 21 de março de 2017, publicado no DJE - Diário de justiça eletrônico em 6 de abril de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1150420166150044. Pedras De Fogo/PB. Relator: Min. Rosa Weber, julgado em 19 de outubro de 2016, publicado no Mural em 20 de outubro de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 11543 SP. Relator: Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, julgado em 9 de outubro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 9 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13174 BA. Relator: José Francisco Rezek, julgado em 30 de setembro de 1996, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 1 de outubro de 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 134024 MG. Relator: Min. Fátima Nancy Andrichi, julgado em 30 de agosto de 2011, publicado no DJE - Diário da Justiça Eletrônico em 21 de setembro de 2011, p. 38-39.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 20296 PR. Relator: Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, julgado em 18 de outubro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 18 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 22163 RS. Relator: Min. Carlos Mário da Silva Velloso, julgado em 2 de setembro de 2004, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 2 de setembro de 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 23921 AM. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 23 de setembro de 2004, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 23 de setembro de 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 2437 AM. Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, julgado em 29 de novembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 29 de novembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 24659 SP. Relator: Min. Fátima Nancy Andrighi, julgado em 27 de novembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 27 de novembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 25986 SP. Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, julgado em 11 de outubro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 11 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 32507 AL. Relator: Eros Roberto Grau, julgado em 17 de dezembro de 2008, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 17 de dezembro de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 32574 MG. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 17 de dezembro de 2012, publicado em PSESS - Publicado em Sessão em 17 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 5654. Santa Tereza do Oeste - PR. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 16 de maio de 2017, publicado no DJE em 14 de junho de 2017, p. 80-81.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 06001819820206020029. Monteirópolis - AL. Relator: Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, julgado em 1 de dezembro de 2020, publicado em PSESS - Publicado em Sessão.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060018229. Poá - SP. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11 de março de 2021, publicado em 22 de março de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060049134. Carapebus - RJ. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 3 de agosto de 2021, publicado em 8 de setembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 23235. Belo Jardim - PE. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 4 de março de 2021, publicado em 17 de março de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 06022344420186260000. São Paulo/SP. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 28 de outubro de 2018, publicado em PSESS - Mural eletrônico em 28 de outubro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 38023. Acórdão de 11 de setembro de 2014. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, em 12 de setembro de 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 389027. Relator: Min. Maria Thereza de Assis Moura, PSESS Data 9 de outubro de 2014.