

Cadernos de Pós-Graduação em Direito

Estudos e documentos de trabalho

n. 34, 2015

A LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2014 – UM ESTUDO DO CENÁRIO PAULISTA

Prefácio

Antônio Carlos Mathias Coltro
Presidente do TRE-SP

Apresentação

Monica Herman Caggiano
Professora Associada de Direito Constitucional e Presidente da – CPG/FDUSP

*Ana Paula Fuliaro**
*Marco Antonio Martin Vargas***

Faculdade de Direito
Universidade de São Paulo



n. 34, 2015

A LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2014 – UM ESTUDO DO CENÁRIO PAULISTA

Prefácio

Antônio Carlos Mathias Coltro

Presidente do TRE-SP

Apresentação

Monica Herman Caggiano

Professora Associada de Direito Constitucional e Presidente da – CPG/FDUSP

*Ana Paula Fuliaro**

*Marco Antonio Martin Vargas***

O conteúdo dos artigos é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), que cederam a Comissão de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, os respectivos direitos de reprodução e/ou publicação. Não é permitida a utilização desse conteúdo para fins comerciais.

The contents of this publication are the sole responsibility of the authors, who have authorized the Postgraduate Studies Commission of the School of Law of the University of São Paulo to reproduce and publish them. All commercial use of this material is prohibited.

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados recae única y exclusivamente en sus autores, los cuales han cedido a la Comisión de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo los respectivos derechos de reproducción y/o publicación. Queda prohibido el uso con fines comerciales de este contenido.

*Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Advogada.

**Juiz Assessor da Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Conselheiro e Professo da Escolha Judiciária Eleitoral Paulista (TRE-SP).

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO / UNIVERSITY OF SAO PAULO /
UNIVERSIDAD DE SÃO PAULO**

Reitor/Dean/Rector: Marco Antonio Zago
Vice-Reitor/Vice Dean/Vice Rector: Vahan Agopyan
Pró-Reitor de Pós-Graduação/Provost of Postgraduate Studies/Prorector de
Posgrado: Bernadette Dora Gombossy de Melo Franco

Faculdade de Direito/School of Law/Facultad de Derecho

Diretor/ Principal/Director: José Rogério Cruz e Tucci
Vice-Diretor/Deputy Principal/Vice Director: Renato de Mello Jorge Silveira

**Comissão de Pós-Graduação/Postgraduate Studies Commission/Comisión
de Posgrado**

Presidente/President: Monica Herman Salem Caggiano
Vice-Presidente/Vice President: Estêvão Mallet

Elza Antônia Pereira Cunha Boiteux
Francisco Satiro de Souza Júnior
Gilberto Bercovici
José Maurício Conti
Luis Eduardo Schoueri
Renato de Mello Jorge Silveira
Silmara Juny de Abreu Chinellato

**Serviço Especializado de Pós-Graduação/Postgraduate Specialized Service
Office/Servicio Especializado de Posgrado**

Chefe Administrativo/Chief Administrator/Jefe Administrativo: Maria de Fátima S.
Cortinal

**Serviço Técnico de Imprensa/Public Affairs Office/Servicio Técnico de
Prensa**

Jornalista/Journalist/Periodista: Antonio Augusto Machado de Campos Neto

Normalização Técnica/Technical Office/Normalización Técnica

CPG – Setor/Sector CAPES: Mari de Moraes
Bibliotecária – CRB-SP4414

Correspondência / Correspondence/Correspondencia

A correspondência deve ser enviada ao Serviço Especializado de Pós-
Graduação da Faculdade de Direito da USP / All correspondence must be
addressed to the Postgraduate Specialized Service Office of the School of Law of
the University of São Paulo at the following adress / Toda correspondencia debe
ser dirigida al Servicio Especializado de Posgrado de la Facultad de Derecho de
la Universidad de São Paulo:

Largo de São Francisco, 95
CEP/ZIP Code: 01005-010
Centro – São Paulo – Brasil
Fone/fax: 3107-6234
e-mail: posfd@usp.br

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da USP

Cadernos de Pós-Graduação em Direito : estudos e documentos de trabalho / Comissão de
Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011-
Mensal

ISSN: 2236-4544

Publicação da Comissão de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo

1. Direito 2. Interdisciplinaridade. I. Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de
Direito da USP

CDU 34

Os *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, constitui uma publicação destinada a divulgar os trabalhos apresentados em eventos promovidos por este Programa de Pós-Graduação. Tem o objetivo de suscitar debates, promover e facilitar a cooperação e disseminação da informação jurídica entre docentes, discentes, profissionais do Direito e áreas afins.

The *Postgraduate Legal Conference Papers* are published by the School of Law of the University of Sao Paulo in order to publicize the papers submitted at various events organized by the Postgraduate Program. Our objective is to foster discussion, promote cooperation and facilitate the dissemination of legal knowledge among faculty, students and professionals in the legal field and other related areas.

Los *Cuadernos de Posgrado en Derecho* de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo son una publicación destinada a divulgar los textos presentados en eventos promovidos por este Programa de Posgrado. Su objetivo es suscitar debates, promover la cooperación y facilitar la diseminación de información jurídica entre docentes, discentes, profesionales del entorno jurídico y de áreas relacionadas.

Monica Herman Salem Caggiano
Presidente da Comissão de Pós-Graduação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
President of the Postgraduate Studies Commission
School of Law of the University of Sao Paulo
Presidente de la Comisión de Posgrado de la
Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo

SUMÁRIO/CONTENTS/ÍNDICE

Apresentação	4
<i>Monica Herman Caggiano</i>	
Prefácio	5
<i>Antônio Carlos Mathias Coltro</i>	
A LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2014 – UM ESTUDO DO CENÁRIO PAULISTA	7
<i>Ana Paula Fuliaro</i>	
<i>Marco Antonio Martin Vargas</i>	
CADERNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO: ESTUDOS E DOCUMENTOS DE TRABALHO	26

Apresentação

Oferecer os resultados de uma pesquisa constitui sempre uma honrosa missão. A tarefa assume contornos de maior relevância e um grau de responsabilidade especial quando se trata de investigação científica incidente sobre tema sensível e delicado, como no caso presente, em que o objeto foi a verificação dos efeitos da Lei “Ficha Limpa” (Lei complementar n. 135/2010) sobre o processo eleitoral 2014, ou seja as eleições gerais realizadas no Brasil no ano que passou, um momento eleitoral de marcante competitividade e administrado a partir de órgãos colegiados da Justiça Eleitoral. Mister é confessar, contudo, que esta atribuição nos traz de imediato a sensação de orgulho e, mais que isto, o sentimento do dever cumprido, promovendo o encerramento de toda uma atividade do Grupo de Pesquisa que lideramos e que examinou os reflexos da norma inibidora de candidaturas questionáveis, desqualificadas para serem merecedoras do voto da cidadania.

Pois bem, *FICHA LIMPA - Impacto nos Tribunais: tensões e Confrontos*, publicado em 2014 pela Thompson Reuters Revista dos Tribunais, espelhou a realidade eleitoral atinente ao pleito municipal de 2012, quando a nova e temida Lei complementar n. 135/2010 estreou, iniciando sua trajetória vocacionada a afastar das urnas os pretendentes a cargos eletivos que trouxessem em seus respectivos currículos atuação à margem da moral e da boa governança. Restava, todavia, examinar a aplicação do diploma em ambiente de eleições gerais, analisar a sedimentação da construção jurisprudencial, verificar posicionamentos doutrinários e a intensidade da ação vedatória do mencionado texto no tocante à postulação de postos eleitorais.

Marco Antonio Martin Vargas e Ana Paula Foliari, aceitaram este complexo desafio e completaram a pesquisa, debruçando-se sobre as decisões emanadas do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e do Tribunal Superior Eleitoral buscando identificar a medida em que a severa Lei da Ficha Limpa atuou na garantia de lisura para a apresentação dos candidatos no processo eleitoral de 2014.

Por mais uma vez a Justiça Eleitoral colaborou com a academia na consecução da pesquisa científica. Autorizou a investigação, o exame dos acórdãos, a verificação profunda das fundamentações, enfim a análise dos processos. Demais disso, essencial para a compreensão dos dados se mostrou a participação do Juiz Marco Antonio Martin Vargas, dedicado estudioso e pesquisador do panorama eleitoral.

Atuando de modo preciso e metódico, Ana Paula Foliari, doutoranda do Programa de Pós-Graduação/FDUSP, finalizou o estudo que representa importante fonte para entender a compreensão e a interpretação as tendências da Justiça Eleitoral no que tange à aplicação do conteúdo ético do polêmico diploma.

O Desembargador Antônio Carlos Mathias Coltro, ilustre Presidente do TRE/SP, no seu prefácio a este trabalho, enfatiza o fato de que “os grandes temas não se perdem no tempo, principalmente os que digam respeito a aspectos que tem a ver com princípios éticos e morais”. Pois que a investigação produzida por Marco Antonio Martin Vargas e Ana Paula Foliari possa contribuir para a lisura das próximas eleições municipais de 2016, mantendo a atenção dos atores presentes no cenário eleitoral para os elevados níveis de moralidade pública que, na sua aplicação, a Lei da Ficha Limpa impõe às candidaturas.

Monica Herman Caggiano

Professora Associada de Direito Constitucional e Presidente da – CPG/FDUSP

Prefácio

O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons (Marthin Luther King Jr.)

Num momento em que o Brasil passa por intensas e fortes dificuldades, no âmbito sócio-político, pode-se aferir com maior intensidade a importância que a denominada Lei da Ficha Limpa adquiriu, quanto à maneira como se realizam os certames político-eleitorais no país.

Fruto de iniciativa popular, a indicar o quanto a consciência da sociedade se alterou nos últimos anos, reagindo os cidadãos ao que o noticiário apresentava no dia a dia da comunidade brasileira, foi a proposta inicial formulada e submetida a amplo e aprofundado debate em grupos variados, alcançando-se, com isto, o número mínimo de assinaturas necessário a possibilitar que a idéia originalmente surgida ganhasse corpo e pudesse se transformar em proposta apta à consideração do Congresso Nacional e, após sua discussão e votação, submetida à regular aprovação.

Para tanto e sem dúvida, isto foi possível a partir de 1988 e da edição da Constituição que acabou por ser denominada como *Cidadã*, porquanto nela contidos princípios e possibilidades antes inexistentes e que não só serviram como incentivo à iniciativa da população, quando assim se tivesse como necessário, quanto e também como em relação à credibilidade da sociedade nos instantes em que se sentisse desamparada ou ofendida pela maneira como a realidade lhe fosse apresentada e quisessem os cidadãos manifestar o desejo de regulamentar o que tivessem como fora da ordem entendida como apropriada, especialmente em face de fundamentos como os da dignidade da pessoa humana e da cidadania, adotados como base da própria República.

Assim e no pleno exercício democrático veio a lume tal diploma legislativo, cujo fundamento, acima de tudo, é ético, de sorte a desenhar o limite necessário e que se tem como o apropriado, ao menos no momento em que discutido seu desenho, à busca da moralização política e eleitoral e da perseguição de um ideal igualitário e proposto e justo, no curso da disputa eleiçoeira.

Tal a surpresa causada com a edição da Lei Complementar n. 135/2010, que desde logo foram suscitadas inúmeras dúvidas quanto à sua apropriada compreensão e à sua própria constitucionalidade, aspecto desde logo afirmado pela Suprema Corte, ressaltando sua adequação à Constituição e plena vigência, sendo os termos em que deveria ser entendida afirmados pela doutrina e jurisprudência que sobre ela se firmaram.

Como os grandes temas não se perdem no tempo, principalmente os que digam respeito a aspectos que têm a ver com princípios éticos e morais, ainda hoje debruçam-se os estudiosos sobre o quanto enunciado na citada Lei Complementar e na interpretação do que ela contém e os resultados úteis e práticos que até o momento em que realizados os estudos foram passíveis de aferição.

A isso se propuseram Ana Paula Fuliari e Marco Antonio Martin Vargas, neste interessante e específico trabalho, em que examinam a Lei da Ficha Limpa, no cenário eleitoral de 2014, nos limites do Estado de São Paulo, fazendo-o com olhar competente e pontual, de sorte a escolherem os aspectos tidos como de relevo ao limite que o estudo lhes impunha.

Muito me honrou poder apresentar o que prepararam e as considerações que formulam relativamente aos pontos sobre os quais discursam, sendo certo que em muito serão aproveitados pelo universo acadêmico a que se destinam.

São Paulo, *Inverno/Primavera* 2015

Antônio Carlos Mathias Coltro
Presidente do TRE-SP

A LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2014 – UM ESTUDO DO CENÁRIO PAULISTA

Ana Paula Fuliaro

Marco Antonio Martin Vargas

A LEI DA FICHA LIMPA E AS ELEIÇÕES 2014 – UM ESTUDO DO CENÁRIO PAULISTA

Ana Paula Fuliaro*

Marco Antonio Martin Vargas**

1. Introdução

Como já é sabido, a edição da Lei Complementar 135/2010, alcunhada de “Lei Ficha Limpa”, foi festejada por diversos setores da sociedade, que depositavam, neste instrumento legal, a esperança de maior moralidade e probidade na condução dos negócios públicos pela via do impedimento de determinadas candidaturas.

Muitas são as análises decorrentes dessa Lei e dessa expectativa. No campo jurídico, uma avaliação que pode contribuir para a compreensão do alcance deste diploma, é a verificação do comportamento dos Tribunais em sua aplicação aos casos concretos.

Nesse sentido, é de se dizer que a primeira aplicação da Lei Complementar 135/2010 ocorreu nas Eleições Municipais 2012, haja vista o princípio da anualidade imposto ao Direito Eleitoral¹.

Com relação a essa primeira aplicação, um grupo de pesquisadores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em conjunto com o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), desenvolveu estudo detalhado cujo resultado pode ser encontrado na obra “Ficha Limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos”².

Daquela obra, vale destacar a inspiração para se voltar os olhos novamente para o comportamento do TRE-SP quanto à aplicação da “Lei Ficha Limpa”, como também alguns números relevantes de serem comparados com o cenário de 2014.

Quando da realização das Eleições 2012, foi possível notar que, do universo de casos tramitando perante o TRE-SP em que se discutia a matéria da Lei Complementar 135/2010, 43% tiveram como resultado o reconhecimento da inelegibilidade do candidato. Vale dizer, em números nominais, que, para 421 candidatos que tiveram contra si arguida a incursão em alguma hipótese de inelegibilidade de referido diploma legal, a resposta da Justiça Eleitoral Paulista foi sua exclusão da competição eleitoral³.

*Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Advogada.

** Juiz Assessor da Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Conselheiro e Professor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (TRE-SP).

¹Constituição Federal: “Art. 16. 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.”. A LCP 135 foi publicada no dia 04 de junho de 2010, sendo certo que o processo eleitoral teria começado um ano antes do pleito, ou seja, em outubro de 2009. A inaplicabilidade da LCP 135 foi reconhecida em RE 633.703, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 18.11.2011 e em RE 636.359-AgR-segundo, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 25.11.2011).

²CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

³Id. *Ibid.*, p. 25.

Ainda em 2012, é interessante observar que, dentro deste cenário de 43% de candidaturas obstadas, foi possível observar o destaque expressivo de três hipóteses em particular que, quando arguidas, geraram, na maioria dos casos, o reconhecimento da inelegibilidade, a saber: (i) a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas⁴ (149 casos, num universo de 236 alegações, em que o candidato foi considerado “ficha suja” com base nesse dispositivo); (ii) a condenação por ato de improbidade administrativa⁵(69 casos, num universo de 111 alegações, em que o candidato foi considerado “ficha suja” com base nesse dispositivo); (iii) a condenação criminal⁶ (123 casos, num universo de 130 alegações, em que o candidato foi considerado “ficha suja” com base nesse dispositivo)⁷.

Pois bem, guardadas as devidas proporções entre as Eleições Municipais e as Eleições Gerais, quer no número de candidaturas ofertadas, quer na forma de atuação do TRE-SP como Tribunal revisor ou de competência originária, o que se percebe é certa similitude na linha de aplicação do diploma legal, valendo conferir, ainda, a relação entre decisões proferidas pela Corte Eleitoral paulista e as reformadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O TRE-SP, uma vez mais, tornou disponível para a pesquisa acadêmica material referente aos registros de candidatura formulados perante si para concorrer às Eleições Gerais 2014. Ele corresponde a um universo de 86 casos em que o objeto da discussão para o deferimento do pedido de registro de candidatura foi a incidência da “Lei Ficha Limpa”.

2. Dados gerais – Eleições 2014⁸

O primeiro dado relevante a se destacar é a proporção de candidaturas que seriam obstadas a partir da análise exclusiva dos julgados da Corte Paulista: 76% (65 casos) das decisões analisadas indicaram o reconhecimento da inelegibilidade com fundamento da Lei Complementar 135/2010, ao passo que apenas 24% (21 casos) do total do material de pesquisa levaram ao afastamento da inelegibilidade arguida.

Em comparação com as Eleições 2012, é possível afirmar, então, que o comportamento do TRE-SP, isoladamente, tornou-se mais restritivo à oferta de candidaturas em razão da “Lei Ficha Limpa” no que tange às Eleições 2014.

Contudo, deve-se ressaltar que, pelo fato da competência originária ser do TRE-SP para análise dos pedidos de registros de candidaturas em Eleições Gerais, enquanto o TSE, com poderes de reforma plena em razão da devolutividade dos recursos ordinários, torna-se relevante analisar, também, a proporção entre as decisões do TRE-SP que foram mantidas ou reformadas pelo TSE em sede recursal.

Nesse sentido, a diferença é bastante grande. O resultado final da análise das mesmas decisões objeto desse estudo, depois do julgamento dos recursos apreciados pelo TSE, denota que apenas 44% (38 casos) dos pedidos de registros de candidaturas foram indeferidos com fundamento da

⁴Nos termos do art. 1º, I, g, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

⁵Nos termos do art. 1º, I, l, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

⁶Nos termos do art. 1º, I, e, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

⁷CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*, cit., p. 27.

⁸Registramos, aqui, nosso agradecimento a Jéssica Helena Gazzaneo, estudante de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que analisou e sistematizou o material fornecido pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, possibilitando a verificação desses números e as análises daí decorrentes.

Lei Complementar 135/2010⁹.

A comparação entre o resultado do reconhecimento da inelegibilidade pelo Tribunal Regional e o Tribunal Superior quantos aos mesmos processos pode ser representada pelos dois gráficos que seguem:

GRÁFICO I – PROPORÇÃO ENTRE CASOS DE INELEGIBILIDADE RECONHECIDA E NÃO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO EM TODA A BASE DE PESQUISA

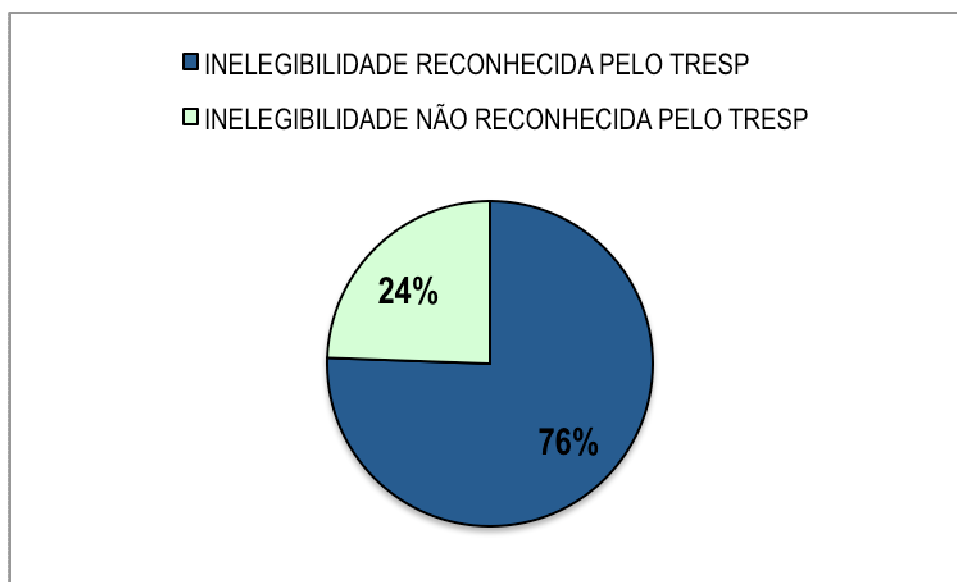
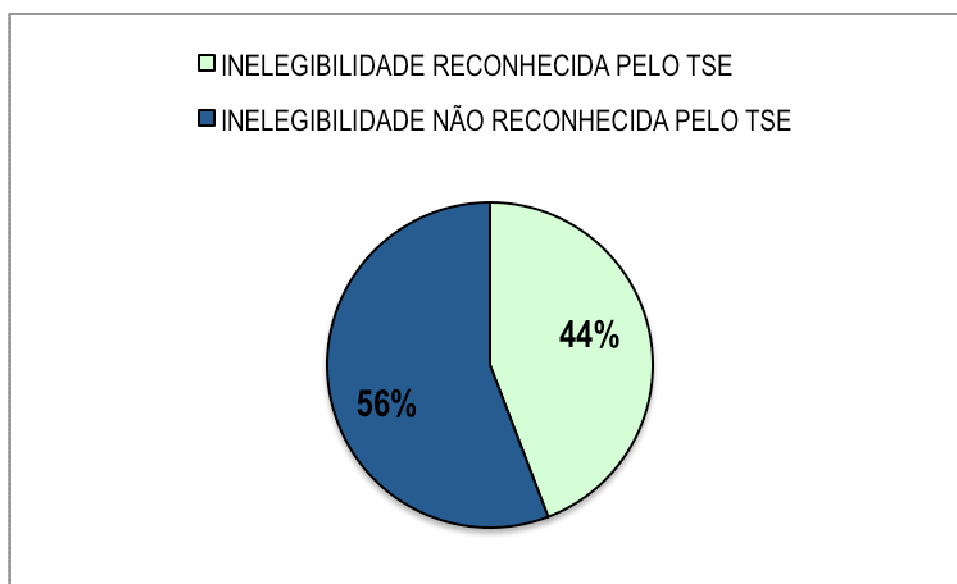


GRÁFICO II – PROPORÇÃO ENTRE CASOS DE INELEGIBILIDADE RECONHECIDA E NÃO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM TODA A BASE DE PESQUISA

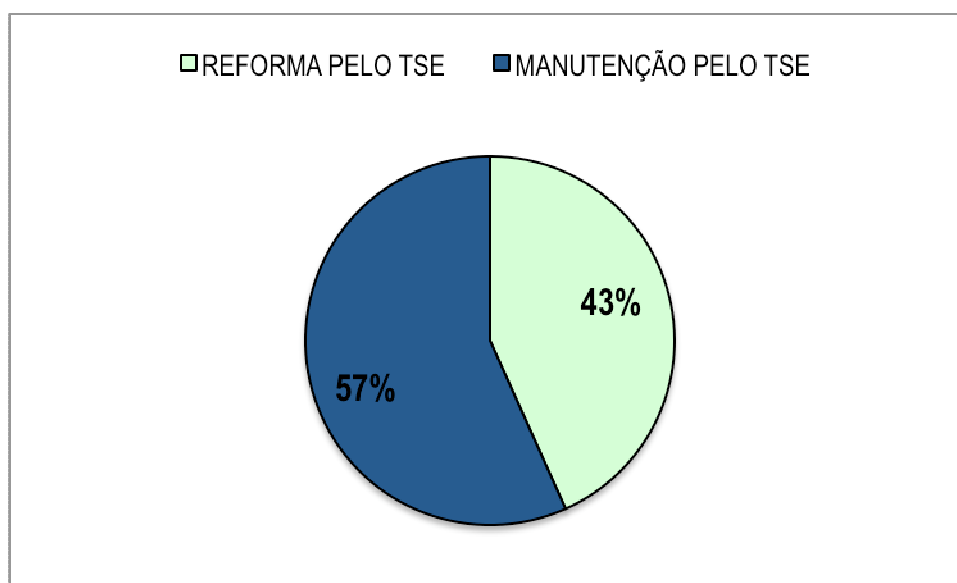


⁹Proporcionalmente, a posição do TSE para as Eleições 2014 aproxima-se mais daquela adotada pelo TRE-SP nas Eleições 2012 (43% dos casos analisados referentes às Eleições 2012 resultaram no reconhecimento da inelegibilidade pelo TRE-SP) do que a postura diante do pleito 2014 (76% dos casos analisados referentes às Eleições 2014 resultaram no reconhecimento da inelegibilidade pelo TRE-SP).

Quanto à análise geral dos números, ainda é oportuno destacar que nem todos os acórdãos do TRE-SP foram objeto de recurso, o que indica uma proporção ainda maior de reforma das decisões pelo TSE. Dos 86 casos que perfazem o total do material analisado, nota-se a interposição de recurso em 78% das situações (67 casos), levando à conclusão de que houve reforma pelo TSE em 43% das situações (29 casos), prevalecendo, então, a posição do TRE-SP em 57% das situações (38 casos).

Os números até aqui referidos podem ser verificados na proporção gráfica adiante exposta:

GRÁFICO III – PROPORÇÃO ENTRE AS DECISÕES REFORMADAS E MANTIDAS PELO TSE DENTRE AS QUE FORAM OBJETO DE RECURSO PERANTE O TRE-SP NA BASE DE PESQUISA



De outro lado, quando se analisam as hipóteses de inelegibilidade decorrentes da “Lei Ficha Limpa”, o que se nota, em grande medida, é que as hipóteses de inelegibilidade mais arguidas perante Tribunal Regional foram as mesmas das Eleições 2012: (i) a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas¹⁰; (ii) a condenação criminal¹¹; (iii) a condenação por ato de improbidade administrativa¹².

A tabela abaixo discrimina, dentre o material de estudo, quantas vezes cada uma das hipóteses foi aventada e em quantas situações a arguição foi reconhecida pelo TRE-SP:

¹⁰Nos termos do art. 1º, I, g, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

¹¹Nos termos do art. 1º, I, e, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

¹²Nos termos do art. 1º, I, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

TABELA I – ANÁLISE DE 86 ACÓRDÃOS DO TRESP ACERCA DE REGISTRO DE CANDIDATURAS OU IMPUGNAÇÕES

HIPÓTESE– Art. 1º, I, alíneas da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010	TOTAL	INELEGIBILIDADE RECONHECIDA	INELEGIBILIDADE NÃO RECONHECIDA
ALÍNEA C- Perda cargo eletivo	0	0	0
ALÍNEA D Justiça Eleitoral - abuso de poder econômico ou político	2	1	1
ALÍNEA E - Condenação criminal	25	17	8
ALÍNEA F - Indignos do oficialato	0	0	0
ALÍNEA G – Rejeição das contas - Tribunal de Contas	40	29	11
ALÍNEA H – Detentor de cargo - abuso de poder econômico ou político	1	0	1
ALÍNEA J – Justiça Eleitoral - condenação corrupção eleitoral, etc	3	1	2
ALÍNEA K – Renúncia para evitar cassação	0	0	0
ALÍNEA L – Condenação por improbidade	24	19	5
ALÍNEA M Excluídos da profissão	1	0	1
ALÍNEA N – Condenados por simulação para evitar inelegibilidade	0	0	0
ALÍNEA O - Demitidos do serviços público	2	2	0
ALÍNEA P Responsáveis por doações eleitorais ilegais	3	2	1
ALÍNEA Q - Magistrados e promotores aposentados compulsoriamente	0	0	0

Obs.: Alguns casos tratam de mais de uma hipótese de inelegibilidade, razão pela qual, algumas vezes, o mesmo acórdão poderá estar catalogado em mais de uma hipótese.

Com relação à reforma das referidas decisões do TRE-SP pelo TSE, é de se destacar, com relação às três principais hipóteses arguidas e reconhecidas¹³, que as situações apresentam-se de modos diferentes entre si.

No que tange à alínea e do art. 1º, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010, dos 25 casos em que essa hipótese de inelegibilidade foi arguida (e reconhecida em 17 deles), 15 deles foram objeto de recurso, havendo a reforma de 1 caso em que o registro de candidatura havia sido denegado e, por decisão do TSE, acabou deferido.

No que se refere à alínea g do art. 1º, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010, dos 40 casos em que essa hipótese de inelegibilidade foi arguida (e reconhecida em 29 deles), 33 deles foram objeto de recurso, havendo a reforma de 12 casos em que o registro de candidatura havia sido denegado e, por decisão do TSE, acabou deferido.

No que toca à alínea l do art. 1º, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010, dos 24 casos em que essa hipótese de inelegibilidade foi arguida (e reconhecida em 19 deles), 22 deles foram objeto de recurso, havendo a reforma de 15 casos em que o registro de candidatura havia sido denegado e, por decisão do TSE, acabou deferido.

¹³Conforme discriminado acima, as alíneas e, g e l do art. 1º, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010.

A posição completa das situações reconhecidas pelo TRE-SP e reformadas pelo TSE pode ser verificada na tabela abaixo:

TABELA II – ANÁLISE DE 67CASOS QUE COMPÕEM A BASE TOTAL DA PESQUISA CUJOS ACÓRDÃOS DO TRESP FORAM OBJETO DE RECURSO AO TSE

HIPÓTESE– Art. 1º, I, alíneas da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010	INELEGIBILIDADE RECONHECIDA PELO TRE-SP	DECISÃO REFORMADA PELO TSE - INELEGIBILIDADE NÃO RECONHECIDA
ALÍNEA C- Perda cargo eletivo	0	0
ALÍNEA D Justiça Eleitoral - abuso de poder econômico ou político	1	1
ALÍNEA E - Condenação criminal	17	1
ALÍNEA F - Indignos do oficialato	0	0
ALÍNEA G – Rejeição das contas - Tribunal de Contas	29	11
ALÍNEA H – Detentor de cargo - abuso de poder econômico ou político	0	0
ALÍNEA J – Justiça Eleitoral - condenação corrupção eleitoral, etc	1	1
ALÍNEA K – Renúncia para evitar cassação	0	0
ALÍNEA L – Condenação por improbidade	19	15
ALÍNEA M - Excluídos da profissão	0	0
ALÍNEA N – Condenados por simulação para evitar inelegibilidade	0	0
ALÍNEA O - Demitidos do serviços público	2	0
ALÍNEA P Responsáveis por doações eleitorais ilegais	2	2
ALÍNEA Q - Magistrados e promotores aposentados compulsoriamente	0	0

Obs.: Alguns casos tratam de mais de uma hipótese de inelegibilidade, razão pela qual, algumas vezes, o mesmo acórdão poderá estar catalogado em mais de uma hipótese.

Diante do grande número de casos e de uma ainda expressiva reforma do TSE das decisões do TRE-SP, as hipóteses das alíneas g e/do art.1º, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010 merecerão uma análise mais detalhada neste trabalho, o que será feito a partir da avaliação de casos concretos considerados paradigmas.

3. A condenação por improbidade administrativa – art.1º, I, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010

O art.1º, I, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010 assim dispõe:

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;

É de se notar que o legislador escolheu a utilização da conjunção e, que sinaliza adição, ao invés de ou, que indicaria a alternativa dentre os diferentes critérios, o que impõe a necessidade de presença cumulativa dos requisitos ali previstos.

Vale dizer, para se considerar pretense candidato inapto para concorrer por estar incurso no art. 1º, I, I, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010, a decisão que o condenou por ato de improbidade administrativa deve conter todas as seguintes características: (i) decisão proferida por órgão colegiado ou com trânsito em julgado; (ii) condenação à suspensão dos direitos políticos; (iii) reconhecimento do dolo na prática do ato de improbidade; (iv) constatação da lesão ao patrimônio público e (v) verificação do enriquecimento ilícito.

Avaliando o material de pesquisa (os 86 acórdãos do TRE-SP e respectivos julgados dos recursos dessas decisões proferidos pelo TSE), nota-se que o entendimento acerca da caracterização desses requisitos ainda apresenta divergência jurisprudencial.

Sem qualquer pretensão de esgotamento do tema, é de se destacar, como caso paradigmático para estudo, o pedido de registro de candidatura do então candidato Paulo Salim Maluf (RCAND nº 2373-84.2014.6.26.0000), em que se discutiu justamente a hipótese de inelegibilidade relativa à condenação por prática de improbidade administrativa, centrando-se, a discussão, sobre os limites impostos à Justiça Eleitoral para avaliar o elemento “dolo” exigido na conduta do agente público para o reconhecimento da impossibilidade de se candidatar.

Quando do julgamento inicial do referido RCAND pelo TRE-SP, o pedido de registro de candidatura foi denegado, por maioria, contando com o voto de desempate do Desembargador Presidente, o que, desde já, denota a complexidade do caso, que dividiu opiniões.

Naquela oportunidade, o julgado ficou assim ementado:

Registro de Candidatura. Eleições 2014, Inelegibilidade. Considerações acerca do artigo 1º, I, "I", da Lei Complementar 64/1990, alterada pela Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa): Extrai-se do ato ímprobo sob análise - em suma, pagamento de quantia vultuosa por serviço público não prestado - tanto dano ao erário como também enriquecimento ilícito de terceiros. Dolo configurado. Impugnação acolhida. Registro indeferido.

A discussão então estabelecida na Corte Eleitoral Paulista concentrou-se na possibilidade ou não de a Justiça Eleitoral se valer de todos os elementos trazidos pela Justiça Comum para analisar o caso do ponto de vista dos requisitos exigidos para a verificação da inelegibilidade ou se, de outro lado, não poderia requalificar juridicamente os fatos relatados no julgado que apreciou a ação pela prática de improbidade, cingindo-se ao quanto efetivamente decidido, ou seja, aquilo que conste da parte dispositiva da decisão.

Antecipando a importância desse debate, Thalita Abdala Aris¹⁴, analisando julgados do TRE-SP relativos às 2012(MS 28.896 e MS 35.124), afirmou entender que “a definição da natureza do ato como doloso ou culposo deveria se dar perante o Juízo no qual tramitou a ação de improbidade administrativa e se desenvolveu a instrução probatória, tendo a Justiça Comum mais elementos para concluir se o agente agiu com dolo ou culpa”, prevendo, ainda, que “a definição de tal conduta pela Justiça Eleitoral implicará prolongadas discussões sobre os fatos que circundam a condenação por improbidade administrativa, medida que foge da objetividade que deveria conduzir o registro de candidatura.”.

No caso paradigma aqui analisado, o TRE-SP concluiu estar autorizada, a Justiça Eleitoral, a buscar todos os elementos constantes do acórdão da Justiça Comum para formar seu convencimento sobre a hipótese de inelegibilidade.

E assim se conclui porque, quando de julgamento de embargos de declaração opostos contra o acórdão do Tribunal de Justiça que fixou a condenação por improbidade, restou ali assentado que esta se dava por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, porquanto assim havia sido estabelecido em primeira instância, inexistindo recurso do Ministério Público para a reforma e respectivo reconhecimento do dolo.

O voto vencedor proferido em sede de julgamento do registro de candidatura no TRE-SP, ora analisado, enfrentou essa questão e assim a decidiu:

Ou seja, mesmo que fosse discutível a incidência do dolo direto, houvera, no mínimo, dolo eventual, eis que o requerente, sabedor dos atos de seu escolhido e com plena ciência da forma irregular em que as condutas eram praticadas, nada fazia para impedi-las, mesmo tendo o dever legal de assim proceder.

Por fim, diferentemente, do que mencionado na fundamentação dos embargos de declaração (página 11 do v. acórdão do processo 0193640-22.2010.8.26.0000/50000), não houve condenação em primeiro grau exclusivamente por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, mas, sim, imposição de sanção por ato de improbidade administrativa pelo art. 11da LIA, o qual, conforme supramencionado, admite apenas a conduta dolosa.

Isto significa dizer que, de acordo com o julgado do TRE-SP, não pode, a Justiça Eleitoral, se furtar de apreciar toda a narrativa dos fatos constantes do acórdão da Justiça Comum e, se neste documento contiver elementos que formem o juízo de valor no sentido da prática de ato doloso, deve assim reconhecê-lo e concluir pela inelegibilidade, ainda que a Justiça Comum tenha entendido de modo diverso.

De outra maneira, as passagens do acórdão do Tribunal de Justiça que narravam a existência de dolo¹⁵ não poderiam ser desconsideradas pela Justiça Eleitoral para fins de reconhecimento da probidade

¹⁴ARIS, Thalita Abdala. *Improbidade administrativa no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 224-225.

¹⁵O acórdão do TRE-SP em análise nesse trabalho destaca trecho que forma o convencimento no sentido do dolo: “A nomeação de Reynaldo de Barros (homem de confiança e amigo de longa data que foi indicado por Maluf, então governador deste estado, para a Prefeitura de São Paulo, no período de 1979 a 1982) para a Presidência da Emurb e para a Secretaria Municipal de Obras e Vias Públicas demonstra que o requerente efetivamente colaborou para a execução da fraude. (...) observado que, embora a primeira se constituísse como empresa municipal, com autonomia administrativa e financeira, era vinculada à segunda, conforme, se depreende da sequência da liberação dos pagamentos apurados pela perícia contábil. Paulo Maluf, ao nomear Reynaldo para os dois cargos mencionados, obteve um afrouxamento no controle dos pagamentos, pois a Emurb emitia carta de cobrança para a Secretaria das Vias Públicas e esta emitia nota de empenho para a Secretaria de Finanças, à época ocupada por Celso Pitta, outro homem de confiança de Maluf, tanto que escolhido para sucedê-lo na prefeitura (...) Além disso, chama atenção a fidelidade de Maluf a Reynaldo, pois mesmo ciente da não realização dos serviços **lançados na Medição 72**,

necessária para a disputa eleitoral ainda que a Justiça Comum entendesse de forma diversa, mesmo que isso significasse discordar do dispositivo do acórdão que fixou a condenação por improbidade após ser integrado pelo julgamento dos embargos de declaração.

Indeferido o registro de candidatura perante o TRE-SP, o então candidato apresentou Recurso Ordinário ao TSE, que restou, de início, igualmente desprovido, mantendo-se a proibição de concorrer ao pleito de 2014.

Na ocasião, a decisão também se deu por maioria, prevalecendo o voto da relatora Ministra Luciana Lossio, restando vencidos os Ministros Gilmar Mendes, João Otávio de Noronha e Dias Toffoli, e sendo assim lançada a ementa:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 1o, I, L, DA LC N° 64/90. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. INDEFERIMENTO. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. A incidência da inelegibilidade prevista na alínea I do inciso I do art. 1o da LC n° 64/90 não pressupõe o dolo direto do agente que colaborou para a prática de ato ímprobo, sendo suficiente o dolo eventual, presente na espécie.

2. É prescindível que a conduta do agente, lesadora do patrimônio público, se dê no intuito de provocar, diretamente, o enriquecimento de terceiro, sendo suficiente que, da sua conduta, decorra, importe, suceda, derive tal enriquecimento, circunstância que, incontrovertidamente, ocorreu no caso dos autos.

3. Ao administrador a quem imputada a pecha de ímprobo - por ato que importou sérios danos ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito de terceiros - não se pode conferir o direito de gerir a *res publica*, não

se concebendo que esteja à frente da Administração aquele que, sabidamente, propiciou o desvio de verbas públicas, em detrimento dos interesses do Estado e da coletividade.

4. Recurso desprovido, para manter o indeferimento do registro de candidatura.

Na mesma linha do quanto assentado pelo TRE-SP, o voto vencedor no julgamento do Recurso Ordinário perante o TSE reconheceu a possibilidade de análise de todos os elementos constantes do acórdão proferido pela Justiça Comum, tendo afirmado a Min. Luciana Lossio:

Assim, ainda que o enquadramento realizado pela Justiça Comum não abarque, expressamente os arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92, **a aferição da prática de ato doloso de improbidade administrativa** que implique, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito **deve ser realizada a partir do exame do inteiro teor do *decisum* condenatório, o qual não pode se restringir à sua parte dispositiva.**(destacado)

Do mesmo modo, o Min. Luiz Fux destacou a possibilidade de requalificação jurídica do fato, ponderando que:

A qualificação jurídica do fato, quem a dá é o Tribunal; e a qualificação jurídica do fato nem integra a *causa petendi*, e nem significa alteração da causa de pedir uma nova definição jurídica do fato, a doutrina é clara. Tanto não integra que o juiz pode falar em erro, e o tribunal, falar em dolo.

sustentou a versão do amigo e a adotou para sua defesa, quando poderia simplesmente . alegar que realmente existiu a irregularidade, mas dela não participou" (página 42 do v. acórdão da Apelação 0193640-22.2010.8.26.0000 correspondente parcialmente à página 7 dos memoriais da d. Procuradoria Regional Eleitoral, grifei).".

E, analisando o caso concreto, prosseguiu:

Antes de analisar o ato gerador da condenação por improbidade, esclareço que o TJ/SP não afastou a configuração do dolo, mas, tão somente, afirmou ter o Recorrente agido ao menos com culpa, bastando esta caracterização para a condenação imposta, conforme consta da fls. 44 do Acórdão/TJ: “*Ao menos com culpa por negligência agiu o prefeito que eliminou o controle da Emurb pela Secretaria das Vias Públicas, ao colocar a mesma pessoa na direção de ambas*”, sendo certo, ainda, que o TJ/SP, apesar de entender presente o dolo eventual, deixou de se manifestar sobre isso pela simples ausência de recurso por parte do Ministério Público (...)

Por essas razões, concluiu, o Ministro, que “no caso concreto, o Tribunal não disse que não houve dolo, ele disse que não pôde considerar o dolo porque não houve recurso do Ministério Público”, situação que autorizaria a Justiça Eleitoral, diante de tantos elementos, reconhecer a existência de dolo para fim de fixação da inelegibilidade.

Em sentido contrário, destaquem-se as ponderações do Min. Gilmar Mendes, asseverando que o título judicial de que decorre a improbidade para os fins da inelegibilidade prevista na Lei Ficha Limpa deve ser formado de modo exclusivo pela Justiça Comum, assim afirmando:

Os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público **chamam a atenção para a necessidade de uma revisão. O Tribunal de Justiça de São Paulo, que é o único que tem titularidade para expedir o título competente para a inelegibilidade prevista na lei complementar, na alínea I**, diz: “Assim a responsabilização do réu Paulo Salim Maluf ficou restrita à falta de cautela para a realização dos gastos com a obra que se caracterizou principalmente pela nomeação de Reynaldo Emygdio de Barros para a presidência da Emurb e para a Secretaria Municipal de Obras e Vias Públicas cumulativamente, o que provocou um afrouxamento no controle dos pagamentos, pois a Emurb emitia carta de cobrança para a Secretaria de Obras e Vias Públicas”.

(...)

Contudo[apesar dos elementos existentes acerca do dolo], fundamentada a condenação em primeiro grau apenas na culpa *in eligendo e in vigilando* e não interposto recurso de apelação pelo Ministério Público, **não é possível qualificar a conduta do réu Paulo Salim Maluf. Essa é a decisão do Tribunal.**

Essa hipótese implicaria forçosa majoração das sanções e conseqüente *reformatio in pejus*, vedada em nosso sistema processual - isso é o que diz o Tribunal nesses embargos de declaração e que já estava dito no próprio acórdão. **Não adianta agora tentar fazer essa interpretação com fundamento na gravidade do dano, da possível intenção, se isso não foi verificado no acórdão. E não é da Justiça Eleitoral que se cuida, aqui é a decisão em improbidade.** (destacado)

Na mesma linha, o Min. João Otávio de Noronha pontuou a necessidade de se observar a “fidelidade do título sentencial, que foi claro, no corpo do voto e depois por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios, dizendo que não impunha ao Senhor Paulo Salim Maluf condenação por dolo.”.

Os trechos aqui destacados e transcritos evidenciam que a matéria tratada no RCAND ora analisado é intrincada e desperta entendimentos diversos e bem fundamentados, de parte a parte.

Diante da denegação do registro de candidatura, o então recorrente opôs embargos de declaração apontando omissões acerca dos fundamentos que levaram ao indeferimento, que acabaram por serem reconhecidos e providos, com a concessão de efeitos infringentes que levaram à aceitação de sua candidatura, conforme se verifica da ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS MODIFICATIVOS. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2014. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64/90, ART. 10, REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO.

1. A incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1, I, I da LC nº 64/90, pressupõe a existência de decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Não compete à Justiça Eleitoral, em processo de registro de candidatura, alterar as premissas fixadas pela Justiça Comum quanto à caracterização do dolo. Precedentes.
2. No caso em exame, *odecisum* assentou apenas a culpa *in vigilando*, razão pela qual está ausente o elemento subjetivo preconizado pela referida hipótese de inelegibilidade.
3. Embargos acolhidos com efeitos infringentes para deferir o registro de candidatura.

Além das posições já destacadas acima, que se mantiveram no julgamento dos embargos¹⁶, cumpre transcrever parte do voto do Min. Dias Toffoli, redator para o acórdão, em que afirma que:

Na hipótese vertente, o elemento subjetivo não se encontra presente. Com efeito, da leitura do acórdão às fls. 41 no julgamento dos embargos declaratórios, o Tribunal afirmou textualmente, de maneira categórica, às fls. 10 do julgado dos embargos declaratórios:

contudo, fundamentada a condenação em primeiro grau apenas na *culpa in vigilando* e não interposto recurso de apelação pelo Ministério Público, não é possível qualificar a conduta de Salim Maluf como dolosa neste processo. Não é possível qualificar a conduta do réu Paulo Salim Maluf como dolosa neste processo, pois essa hipótese implicaria em forçosa majoração das sanções e consequência *reformatio in pejus*, vedada em nosso sistema processual.

Desse modo, não tendo havido condenação por conduta dolosa, não há como reconhecer a referida cláusula de inelegibilidade, devendo ser deferido o registro de candidatura (...)

A partir dessa tramitação, então, o pedido de registro de candidatura foi deferido, reconhecendo-se uma posição jurisprudencial de interpretação mais restrita dessa hipótese de inelegibilidade, ainda que com algum sacrifício da *mens legis*, certamente moralizadora da gestão da coisa pública.

4. A rejeição de contas pelo Tribunal de Contas– art.1º, I, g, da LCP 64/90 com a redação dada pela LCP 135/2010

Merece igual estudo pormenorizado a hipótese de inelegibilidade referente à rejeição de contas públicas pelo Tribunal de Contas, quer por também se relacionar diretamente com a improbidade administrativa, quer porque foi a discussão mais recorrente no âmbito do TRE-SP¹⁷, quer, ainda, porque o Tribunal paulista trouxe discussões interessantes para as conclusões acerca da aplicação da Lei Ficha Limpa nas Eleições 2014, conforme será debatido adiante.

¹⁶Vale destacar que, no julgamento do recurso ordinário, compunha o plenário julgador, na classe dos juristas, o Min. Admar Gonzaga, que votou pelo indeferimento da candidatura, ao passo que, na data de julgamento dos embargos de declaração, dada a impossibilidade de comparecimento daquele Ministro, houve sua substituição pelo Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, que teve por bem acolher os aclaratórios, acompanhando a divergência.

¹⁷Conforme item 2 deste trabalho, foram 40 casos em que esse tipo de impedimento de candidatura foi arguido, sendo reconhecido em 29 situações pelo TRE-SP, dentre as quais 11 foram reformadas pelo TSE, deferindo-se o registro.

Em sendo assim, é oportuno analisar exatamente o quanto disposto acerca da hipótese de inelegibilidade ora em exame:

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 irreversível 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;

É de se dizer, então, que a interpretação dessa previsão de inelegibilidade igualmente deve contemplar os requisitos ali previstos de forma cumulativa, haja vista o uso da partícula aditiva “e”, sendo eles: (i) a rejeição das contas do agente público pelo Tribunal de Contas competente para avaliá-las; (ii) o caráter insanável da irregularidade, que levou à rejeição; (iii) a prática de ato doloso pelo agente público que cometeu a irregularidade insanável; (iv) a ausência de recurso pendente contra a decisão perante o órgão interno ou de suspensão ou anulação do referido julgado pelo Poder Judiciário.

Na análise do material de pesquisa (os 86 acórdãos do TRE-SP e respectivos julgados dos recursos dessas decisões proferidos pelo TSE), fica evidenciado que essa é, dentre os casos em que se discute a LCP 135/2010, a hipótesede inelegibilidade mais debatida, bem como que a jurisprudência ainda não está completamente firmada, muito embora não seja tão conflituosa como no caso das condenações por improbidade administrativa estudado no tópico anterior¹⁸.

Como destacado por Thalita Abdala Aris¹⁹, a grande dificuldade da Justiça Eleitoral se encontra no fato de ter de avaliar as decisões dos Tribunais de Contas sem adentrar seu mérito, devendo, a partir dos elementos ali estabelecidos, concluir pela existência da “irregularidade insanável” e do “ato doloso de improbidade administrativa”, contando com uma adoção de práticas pela Corte de controle externo para que esta passe a consignar expressamente essas circunstâncias em suas decisões.

De mais a mais, a definição do conteúdo sobre o que seriam as “irregularidades insanáveis” contou com um esforço jurisprudencial da Justiça Eleitoral para determinar suas balizas, tal como considerando irregularidade insanável a falta de repasse de recursos financeiros decorrentes de convênios e o desrespeito ao art. 116, parágrafos 4º e 6º, da Lei 8666/93²⁰.

Contudo, a experiência mostra a impossibilidade de esgotar as matérias a esse respeito, bem como a necessidade de se considerar as circunstâncias do caso concreto, haja vista que a inelegibilidade configura hipótese de restrição a direito político, o que impede sua extensão desmedida²¹.

¹⁸A título de comparação para explicar as conclusões que levaram a tal afirmação, nos 29 casos em que o TRE-SP reconheceu a inelegibilidade por meio da alínea g, apenas 11 foram reformados pelo TSE. Já no que tange à alínea l, dos 19 pedidos de registro de candidatura denegados pelo TRE-SP, a decisão foi alterada em 15 das ações pelo TSE. Em sentido contrário, das 17 situações de inelegibilidade estabelecidas pelo TRE-SP a partir da alínea e do mesmo artigo de lei (o caso das condenações criminais), houve a reforma pelo TSE em apenas 1 hipótese.

¹⁹ARIS, Thalita Abdala. op. cit., p. 208-213.

²⁰KIM, Richard Pae; SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa. consequências do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (ADC 29 e 30 e da ADIN 4.578). In: CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*, cit., p. 73-98.

²¹ARIS, Thalita Abdala. op. cit., p. 211.

A fim de analisar num caso concreto os principais aspectos dessa decisão, tem-se por bem usar como caso paradigma o pedido de registro de candidatura da então candidato Sonia Francine Gaspar Marmo (RCAND nº1676-63.2014.6.26.0000), em que se discutiu justamente a hipótese de inelegibilidade relativa à rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, centrando-se, a discussão, na dificuldade de se extrair, de referida decisão, a insanabilidade das irregularidades e o caráter doloso da conduta da responsável.

Quando do julgamento inicial do referido RCAND pelo TRE-SP, o pedido de registro de candidatura foi denegado, por maioria, contando com o voto vencido do Juiz Alberto Zacharias Toron.

Naquela oportunidade, o julgado ficou assim ementado:

REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ARTIGO 1º, I, G DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. CONTAS REJEITADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. FALHAS INSANÁVEIS E ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADOS. INDEFERIMENTO DO REGISTRO.

A Corte Eleitoral Paulista entendeu que a prática de ato de improbidade administrativa estaria presente uma vez que o Tribunal de Contas rejeitou as contas da então candidata com fundamento no art. 33, III, *b* e *c* da LCP 709/93²², constando do voto condutor (Relator L.G. Costa Wagner) que a “indicação pelo Tribunal de Contas da ocorrência de dano ao erário é suficiente para enquadrar a conduta da candidata no art. 10 da Lei nº 8.429/92”.

Com relação à natureza insanável das irregularidades, esta foi reconhecida a partir dos pontos descritos pela Corte de Contas, restando consignado que não haveria dúvidas da “natureza insanável das falhas, vez que a má gestão financeira e os gastos irregulares com pagamento de comissionados gerou dano ao erário e indisponibilidade de recursos, que poderiam ter sido utilizados para o pagamento regular das dívidas”.

A conduta dolosa do agente público restou configurada, no entendimento do TRE-SP, a partir da “contratação excessiva de pessoal comissionado, em detrimento da contratação regular via concurso público, o que gerou gastos e implicou na reincidência em falhas apuradas nos exercícios de 2007 e 2009 (resultado econômico e patrimonial deficitário)”, além de encontrá-lo presente em razão da compreendida violação de dispositivos legais e constitucionais (arts. 37, V e 39, parágrafo 6º da CF e 115, parágrafo 5º CE).

Foi a partir deste tipo de análise da decisão do Tribunal de Contas, então, que o TRE-SP chegou à conclusão, por maioria, acerca do indeferimento da candidatura, sendo certo que referido acórdão foi objeto de Recurso Ordinário ao TSE.

Já no âmbito do Tribunal Superior, o caso foi distribuído para a relatoria do Ministro Henrique Neves, que proveu o Recurso Ordinário e deferiu o registro de candidatura pleiteado por meio de decisão monocrática, posteriormente confirmada, a partir do desprovimento, por unanimidade, do agravo regimental interposto pelo Ministério Público contra a decisão singular.

²²LCP 709/93. Artigo 33 - As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração a norma legal ou regulamentar;

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

(...)

O resultado do julgamento ficou assim ementado:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

1. Para que se conclua que a rejeição de contas se deu em razão de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, é essencial que se tenha uma mínima identificação de como a irregularidade teria sido cometida, e, em alguns casos, a infração aos comandos legais e regulamentares podem revelar apenas situação culposa, e não necessariamente dolosa.

2. Não sendo possível, a partir da análise do acórdão da Corte de Contas, a identificação da prática de irregularidade insanável e de ato doloso de improbidade administrativa por parte da candidata, não estão presentes todos os requisitos para a incidência da inelegibilidade do art. 1, 1, g, da LC n° 64190. Precedentes: REspe n° 605-13, rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 25.10.2012; REspe n° 233-83, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 30.8.2012.

3. Compete ao impugnante instruir a impugnação de registro de candidatura com os documentos necessários à demonstração dos requisitos da inelegibilidade.

Agravo regimental a que se nega provimento.

O TSE, ao contrário da interpretação feita pelo TRE-SP, vislumbrou dificuldade em identificar, a partir do acórdão do Tribunal de Contas, os requisitos necessários para a configuração da hipótese de inelegibilidade, afirmando, o Ministro Relator, que “no caso dos autos, o Tribunal de Contas não consignou as circunstâncias em que as falhas teriam ocorrido nem forneceu elementos a partir dos quais se possa identificar a insanabilidade das irregularidades.”.

Afastou-se, especificamente, a possibilidade de se reconhecer a irregularidade insanável e o ato doloso de improbidade administrativa em razão da contratação de pessoal sem concurso público porque:

o Tribunal de Contas não consignou as circunstâncias em que as falhas teriam ocorrido nem forneceu elementos a partir dos quais se possa identificar a insanabilidade das irregularidades.

Também consignei que não consta da manifestação do órgão técnico do TCE/SP nenhuma menção à atuação da recorrente no que diz respeito às irregularidades em questão.

Pela mesma razão, deixou de aceitar o argumento da elevação da dívida como irregularidade a ensejar a inelegibilidade:

Quanto à elevação da Dívida Consolidada Líquida, nada se mencionou acerca de fatos que pudessem caracterizar ato doloso por parte da recorrente.

Com o fim de investigar o caráter insanável das irregularidades, na ausência de relato específico do Tribunal de Contas, o Min. Relator utilizou, como baliza interpretativa, as consequências advindas do fato no próprio órgão técnico de controle externo, considerando mitigada a gravidade em razão de se propor mera recomendação, conforme se depreende do seguinte excerto:

Além disso, assentou-se que, de acordo com a Corte de Contas, a SUTACO honrou todos os seus compromissos, razão pela qual foi proposta apenas recomendação à entidade a fim de que providenciasse o devido acerto no exercício seguinte. O órgão técnico também se limitou a propor recomendação à entidade no que concerne à inconsistência na conciliação bancária, referente ao saldo bancário e contábil.

Ademais, estabeleceu-se como outro parâmetro hermenêutico para afastar a caracterização de irregularidades insanáveis serem pouco significativas as falhas apontadas, como se verifica dos trechos:

Em relação ao almoxarifado, apontou-se apenas deficiência no sistema de controle e elaboração de inventário dos bens armazenados, não havendo falar, portanto, em irregularidade insanável, apta a ensejar a incidência da causa de inelegibilidade.

O mesmo se diga quanto à divergência entre o inventário físico-financeiro e o balanço contábil, pois se verificou, ao final, que tal diferença consistiu em R\$ 32,72, valor não significativo e incapaz de fazer incidir a alínea g do inciso I do art. 1º, da LC nº 64/90.

Por fim, o acórdão do TSE afasta a possibilidade, tal como havia feito o TRE-SP, de se reconhecerem presentes os requisitos necessários para a hipótese de inelegibilidade em razão de a rejeição de contas ser fundamentada art. 33, III, b e c, da Lei nº 709/93, assim decidindo:

O agravante sustenta também que as contas da agravada foram rejeitadas nos termos do art. 33, III, b e c, da Lei nº 709/93, o que evidencia que houve imputação de dano ao erário, da prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico e de infração a norma legal ou regulamentar. Não obstante, a Corte de Contas não mencionou sequer a existência de dano ao erário na espécie, deixando, ademais, de impor multa à recorrente.

A partir dessas considerações é de se concluir que, muito embora o caso paradigma tratado neste tópico revele uma maior propensão do TSE em reanalisar os elementos trazidos no acórdão da Corte de Contas²³, no que tange ao escopo interpretativo estabelecido pelo Tribunal Superior, ambos os casos aqui analisados guardam similitude: a decisão pela inelegibilidade deve ser tomada em caráter restritivo, sendo reconhecida quando não houver dúvidas de que foram preenchidos todos os requisitos legais exigidos e estando, impedida, a Justiça Eleitoral, de adentrar o mérito das decisões de outros órgãos prolores das decisões.

5. Conclusões

Analisados os dados gerais da segunda aplicação da Lei Ficha Limpa pelos Tribunais – a primeira aplicação no âmbito de Eleições Gerais – algumas observações podem ser feitas.

A primeira delas é que já se apresenta como uma tendência haver 3 hipóteses de inelegibilidade mais recorrentes no cenário eleitoral: a condenação criminal, a condenação por improbidade administrativa e a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas.

²³Essa análise mais discriminada do texto da decisão que ensejaria a inelegibilidade seria explicada pela ausência de declaração expressa das circunstâncias necessárias pelo órgão responsável pelo controle externo.

Essas foram as hipóteses discutidas nas Eleições 2012 e nas Eleições 2014, o que pode levar à conclusão de que referidos dispositivos efetivamente encontram eco no tecido político-social.

De outro lado – e como segunda observação – é de se dizer que a interpretação da LCP 135/2010 traz um ponto de tensão no que tange à tradicional doutrina das inelegibilidades.

Considerada, a elegibilidade, o aspecto passivo do direito de sufrágio, que consiste na liberdade de votar e de ser votado²⁴, qualquer restrição a esse viés do *status civitatis* deve ser tratado de maneira restrita sob pena de se comprometer um direito político absolutamente imprescindível para a organização democrática²⁵.

Assim, nota-se, de um lado, uma posição do TRE-SP que revela uma maior autorização para as interpretações que excluam do cenário político aqueles agentes públicos que tenham determinados tipos de mácula em sua história no trato da coisa pública ou de outros valores relevantes para a sociedade.

De outro lado, o TSE revelou uma postura mais associada à teoria tradicional das inelegibilidades, de interpretação restritiva, deixando de reconhecer a inelegibilidade quando não se vislumbrava de modo categórico a ocorrência de todos os requisitos previstos em lei.

Dessa maneira, notou-se, também, nas Eleições 2014, uma dissonância hermenêutica – o que parece natural, dada a novidade, a complexidade e a drasticidade do diploma normativo aqui tratado – entre a proteção dos direitos políticos na condição de direitos fundamentais e a teleologia moralizadora da coisa pública revelada com o advento da LCP 135/2010²⁶.

Parece importante, então, que surja um assentamento da jurisprudência eleitoral a partir dessa segunda oportunidade de aplicação de seus dispositivos, de modo a evitar o elevado número de reversões de julgados que indeferiam registros de candidatura, o que causa um cenário de incerteza em ambiente eleitoral.

Por fim, a título de terceira e última observação, também é de se notar que as dificuldades na aplicação da LCP 135/2010 pela Justiça Eleitoral decorrem, em alguma medida, da inexistência de informação expressa, nas decisões de outros órgãos julgadores, acerca dos elementos caracterizadores das hipóteses de inelegibilidade.

Essa dificuldade foi notada em ambos os casos concretos analisados no presente estudo, o que gerou as aprofundadas discussões nos Tribunais, haja vista a impossibilidade de redefinição de fatos pelas Cortes Eleitorais.

Uma forma de solução desse conflito, que auxiliaria na criação de um ambiente menos incerto para a competição eleitoral e proporcionaria uma melhor aplicação da Lei Ficha Limpa, atingindo seu objetivo moralizador dos negócios públicos, seria estender a conscientização da importância de sua observância pelos demais órgãos prolores de decisões que podem ensejar a inelegibilidade.

Assim, muito embora não se pense em violar a independência das diferentes esferas de jurisdição, seria importante que o Tribunal de Justiça prolator da condenação por improbidade administrativa, por exemplo, levasse em conta a necessidade de fazer constar de seu dispositivo, de modo inequívoco, seu entendimento sobre o caráter doloso ou culposo do ato, sobre a ocorrência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, além da

²⁴CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas eleitorais x representação política*. São Paulo, 1987. p. 59.

²⁵Id. *Ibid.*, p. 72.

²⁶Id. (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*, cit., p. 21-24.

pena da suspensão dos direitos políticos.

De modo a contemporizar essa necessidade com a independência dos diferentes órgãos prolatadores das decisões que envolvem a LCP 135/2010, poderia incumbir ao Ministério Público, que se envolve na grande maioria desses casos, uma postura de utilizar todos os mecanismos processuais à sua disposição para conseguir que referidos julgados venham a refletir de modo mais claro o juízo ali firmado sobre os elementos caracterizadores da inelegibilidade em cenário eleitoral.

Referências

ARIS, Thalita Abdala. *Improbidade administrativa no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1987.

KIM, Richard Pae; SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa. consequências do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (ADC 29 e 30 e da ADIN 4.578). In: CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 73-98.

CADERNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ESTUDOS E DOCUMENTOS DE TRABALHO

Normas para Apresentação

CADERNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ESTUDOS E DOCUMENTOS DE TRABALHO

Normas para Apresentação

A apresentação do artigo para publicação nos Cadernos de Pós-Graduação em Direito deverá obedecer as normas da *Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)*

- **Titulo:** Centralizado, em caixa alta. Deverá ser elaborado de maneira clara, juntamente com a versão em inglês. Se tratar de trabalho apresentado em evento, indicar o local e data de realização.
- **Identificação dos Autores:** Indicar o nome completo do(s) autor(res) alinhado a direita. A titulação acadêmica, Instituição a que pertence deverá ser colocado no rodapé.
- **Resumo e Abstract:** Elemento obrigatório, constituído de uma seqüência de frases concisas e objetivas e não de uma simples enumeração de tópicos, não ultrapassando 250 palavras. Deve ser apresentado em português e em inglês. Para redação dos resumos devem ser observadas as recomendações da ABNT - NBR 6028/maio 1990.
- **Palavras-chave:** Devem ser apresentados logo abaixo do resumo, sendo no máximo 5 (cinco), no idioma do artigo apresentado e em inglês. As palavras-chave devem ser constituídas de palavras representativas do conteúdo do trabalho. (ABNT - NBR 6022/maio 2003).

As palavras-chave e *key words*, enviados pelos autores deverão ser redigidos em linguagem natural, tendo posteriormente sua terminologia adaptada para a linguagem estruturada de um thesaurus, sem, contudo, sofrer alterações no conteúdo dos artigos.

- **Texto:** a estrutura formal deverá obedecer a uma seqüência: *Introdução, Desenvolvimento e Conclusão*.
- **Referências Bibliográficas** - ABNT – NBR 6023/ago. 2000.

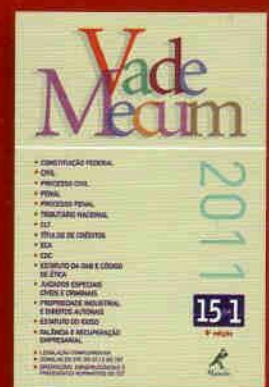
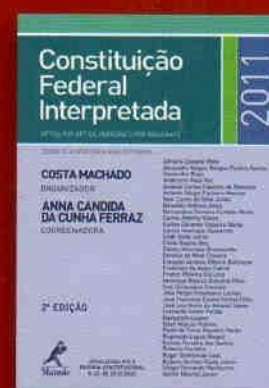
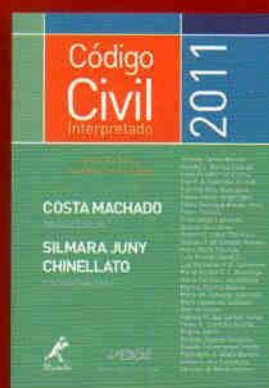
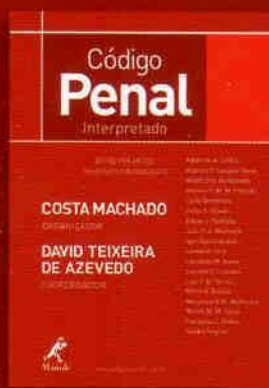
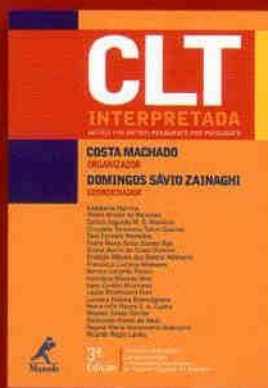
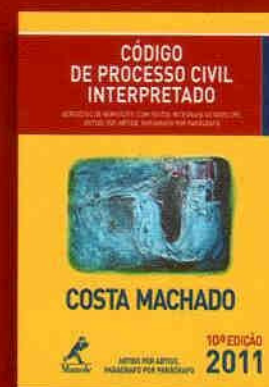
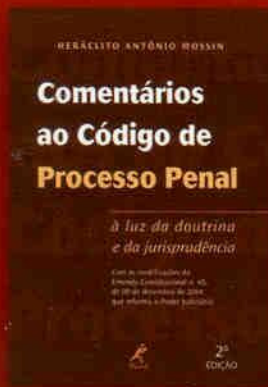
Todas as obras citadas no texto devem obrigatoriamente figurar nas referências bibliográficas.

São considerados elementos essenciais à identificação de um documento: autor, título, local, editora e data de publicação. Indicar a paginação inicial e final, quando se tratar de artigo de periódicos, capítulos de livros ou partes de um documento. Deverão ser apresentadas ao final do texto, em ordem alfabética pelo sobrenome do autor.

- **Citações:** devem ser indicadas no texto por sistema numérico, obedecendo a ABNT - NBR 10520/ago. 2002.

As citações diretas, no texto, de até 3 linhas, devem estar contidas entre aspas duplas.

As citações diretas, no texto, com mais de três linhas devem ser destacadas com recuo de 4 cm da margem esquerda, com letra menor que a do texto utilizado e sem aspas.



APOIO:



www.manole.com.br