



# PARECER<sup>1</sup>

**I – BREVE SÍNTESE DA CONSULTA**

**II – QUESTÕES INAUGURAIS**

**II. I – DEMOCRACIA: UMA DEFINIÇÃO POSSÍVEL**

**II. II – SOBERANIA POPULAR**

**II. III – DEMOCRACIA DIRETA, INDIRETA E SEMIDIRETA**

**II. IV - DEMOCRACIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**II. V - OS DIREITOS POLÍTICOS COMO CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA O REGIME DEMOCRÁTICO**

**III – O CASO**

**IV - DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NA ALÍNEA L DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 64/90 (LEI DAS INELEGIBILIDADES):**

**V - DA CONDENAÇÃO DE LUIS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS POR (SUPOSTOS) ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:**

**VI – RESPOSTA AOS QUESITOS**

---

<sup>1</sup> **Direitos Reservados. Vedado o plágio. Proibida a reprodução total ou parcial do respectivo conteúdo, salvo com citação da fonte e/ou autorização expressa do titular. A violação aos direitos autorais poderá ensejar sanções ético-profissionais, civis e criminais. Propriedade intelectual resguardada nos termos da lei.**



# PARECER<sup>2</sup>

EMENTA: Condenação em Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Ausência de trânsito em julgado. Causa de inelegibilidade. Alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da LC nº 64/90. Circunstâncias elementares. Trânsito em julgado ou decisão proferida por órgão judicial colegiado. Suspensão dos direitos políticos. Ato doloso de improbidade administrativa. Danos ao erário público. Enriquecimento ilícito. Requisitos não evidenciados. Doutrina e jurisprudência. Inelegibilidade não configurada. Resposta negativa. Hipótese de deferimento de eventual registro de candidatura. Resposta afirmativa.

## I – BREVE SÍNTESE DA CONSULTA:

Trata-se de honrosa consulta, com solicitação de parecer, formulada a este profissional por LUIS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS, acerca da incidência ou não de possível causa de inelegibilidade em função de condenação (não transitada em julgado) em ação civil pública por (supostos) atos de improbidade

---

<sup>2</sup> Direitos Reservados. Vedado o plágio. Proibida a reprodução total ou parcial do respectivo conteúdo, salvo com citação da fonte e/ou autorização expressa do titular. A violação aos direitos autorais poderá ensejar sanções ético-profissionais, civis e criminais. Propriedade intelectual resguardada nos termos da lei.



administrativa. A consulta veio acompanhada de cópia integral dos autos da referida Ação Civil Pública (ACP nº. 004/1.10. 0007163-4; Apelação Cível nº. 70057144941; Recurso Especial e Extraordinário nº. 70064212897; Agravo em Recurso Especial e Extraordinário nº. 70065276024).

Assim, de acordo com os elementos constantes dos autos da referida Ação Civil Pública (Improbidade Administrativa), a consulta em questão vem delimitada a partir dos seguintes quesitos:

a) A condenação (não transitada em julgado) imposta ao consulente atrai ou não a causa de inelegibilidade prevista na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90?

b) No caso de eventual pedido de registro de candidatura para cargos majoritários ou proporcionais, cumpridas as condições de elegibilidade e atendidas às demais condições de registrabilidade, seria hipótese de deferimento do referido registro por parte da Justiça Eleitoral?

Em síntese, é a consulta apresentada.

## II - QUESTÕES INAUGURAIS:

### II. I – DEMOCRACIA: UMA DEFINIÇÃO POSSÍVEL:

Nenhum termo do vocabulário político (e jurídico) é mais controverso que democracia. Em verdade, a conceituação de democracia é, pois, tarefa quase impossível, mormente porque o termo "democracia", com o passar do tempo, foi transformado em um estereótipo, contaminado por uma *anemia significativa*, como dizem BOLSAN E STRECK<sup>3</sup>. Ou, de outro modo, na dicção PÉREZ GÁNDARA, trata-se de um "*término plurivalente y en consecuencia equívoco, por lo que cuando se hace mención a esta categoría, casi siempre se entiende como contraposición a*

---

<sup>3</sup> STRECK, Lenio Luiz. Ciência política e teoria geral do estado / Lenio Luiz Streck; José Luis Bolzan de Moraes. 3ª ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 100.



*toda forma de gobierno autocrático*<sup>4</sup>. Certo é, no entanto, que o enunciado teve sua origem na Grécia, mais precisamente em Atenas. Seu significado literal, extraído dos vocábulos *demos* (povo) e *kratos* (poder), é “poder do povo”, *expressão compreendida como “poder exercido pelo povo*<sup>5</sup>.

Não obstante essa *anemia de significados* que vem caracterizando-o, sobretudo ao longo destes tempos recentes, há, porém, quem objetive dar uma conceituação possível ao termo. Por exemplo, para o Prof. PAULO BONAVIDES, a democracia é “aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo”<sup>6</sup>. Já nas lições de NOBERTO BOBBIO<sup>7</sup>, trata-se de “uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia”. Logo, a democracia seria, assim, o governo do povo, o governo em que o povo manda, em que o povo decide. No regime democrático *é ele quem comanda os destinos da organização política, o supremo juiz das coisas do Estado*, como concluem CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO E WALBER AGRA<sup>8</sup>.

Noutro vértice, JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>9</sup> destaca que o conceito em voga se afiguraria como um conceito histórico. Não sendo por si um fim, diz o autor, mas meio e instrumento de realização de fins essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é mero conceito político

---

<sup>4</sup> PÉREZ GÁNDARA, Raymundo. Democracia y Representación como presupuestos del Derecho Electoral; *In* Apuntes de Derecho Electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. México: El Tribunal, 2000, p. 52.

<sup>5</sup> AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. São Paulo: Globo, 1998. **(Com modificações)**.

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 07.

<sup>8</sup> VELLOSO; Carlos Mário da Silva; AGRA; Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 19.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros. 14ª Ed. São Paulo. 1997, p. 126.



abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história<sup>10</sup>.

De fato, como se verifica, as terminologias são diversas. Cumpre, portanto, reafirmar o que foi dito no início: para além da definição clássica aristotélica, e da noção grega da *ágora*, conceituar o que seria, enfim, uma democracia, não é tarefa das mais simples. É assim que ROBERT DAHL<sup>11</sup>, partindo do mesmo pressuposto, alerta para o fato de que ao começarmos a tarefa de conceituar o que seria uma democracia, “descobre-se que diversas associações e organizações que se chamam ‘democráticas’ adotaram muitas constituições diferentes. Descobre-se que, mesmo entre países ‘democráticos’, as constituições diferem em pontos importantes. Por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos prevê um poderoso chefe executivo na presidência e, ao mesmo tempo, um poderoso legislativo no Congresso; cada um é bastante independente do outro. Em compensação, a maioria dos países europeus preferiu um sistema parlamentar, em que o chefe do Executivo, o primeiro-ministro, é escolhido pelo Parlamento. Pode-se facilmente apontar muitas outras diferenças importantes”.

Volvendo, por oportuno, às lições de DAHL, começamos a nos perguntar se essas diferentes constituições “têm algo em comum que justifique intitular-se ‘democráticas’”. Talvez algumas sejam mais “democráticas” do que outras? O que significa “democracia”? Logo os leitores aprenderão que a palavra é usada de maneiras pasmosamente diferentes. Sabiamente, você decidirá ignorar essa infinita variedade de definições, pois a tarefa que tem pela frente é mais específica: *criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação*. Além disso, a sua associação deverá estar de acordo com um princípio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem às outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados politicamente iguais<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *Op., cit.*, p. 126-127.

<sup>11</sup> DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Editora UNB. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília. 2001, p. 48.

<sup>12</sup> DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. *Op. Cit.*, p. 48-49.



Queremos dizer, então, partindo dessas premissas, que a democracia, mais do que um conceito estanque e canônico, é um processo de convivência e organização social em que o poder emana do povo e, direta ou indiretamente, há de ser exercido pelo povo sob a égide de uma Constituição que a todos submete. Mais do que isso, como diz JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>13</sup>, é um processo de convivência, “primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes”.

Disso, por sua vez, exurgirão alguns pilares nodais ou corolários mínimos sem os quais determinado regime dito democrático, parafraseando TEMER<sup>14</sup>, não passaria de *mera caricatura de si mesmo*, quais sejam: a subordinação a uma Lei Maior, isto é, uma Constituição (supremacia constitucional); a igualdade; a soberania do povo nos rumos políticos do Estado; eleições livres e autênticas (*free and fair elections*), realizadas mediante sufrágio universal e igual para todos e pelo voto secreto; a transitoriedade do poder do político; o respeito incondicional pelos direitos e garantias individuais; o respeito aos direitos fundamentais-sociais; o respeito ao pilar inabalável dos direitos políticos fundamentais; o reconhecimento e o respeito às minorias; a liberdade de manifestação, de associação e reunião, de informação e de crença; a liberdade e a pluralidade política; e, sobretudo, o controle do poder constituído, seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário<sup>15-16</sup>.

A democracia é, no entanto, uma relação sempre instável, sujeita a avanços e retrocessos, a continuidades ou rupturas<sup>17</sup>, estando sempre sujeita aos ataques de eventuais predadores de conveniência. A democracia, na dicção de

---

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *Op., cit.*, p. 127.

<sup>14</sup> TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1996.

<sup>15</sup> JAVIER CAMARENA, através de edificação intelectual similar, apresenta como substrato mínimo da democracia os seguintes requisitos: a) Soberania do Povo (*El principio de soberanía del pueblo*); b) Separação de poderes (*El principio de la separación del poderes*); c) Sistema Representativo (*La estructuración de un sistema representativo*); d) Regime de partidos políticos (*El establecimiento de un régimen de partidos políticos*); e) O reconhecimento e o respeito dos direitos tanto de maiorias quanto das minorias (*Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías*); f) Reconhecimento e respeito dos direitos e das garantias individuais (*Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales*); g) Reconhecimento e respeito dos direitos sociais (*Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales*); h) Supremacia Constitucional (*El principio de la supremacia constitucional*). Mais em: CAMARENA, Javier Patino. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. 8ª ed. 2006, pp. 06-13.

<sup>16</sup> Também, por oportuno, é a lição de ELÍAS DÍAZ: “a) Imperio de la ley; [...]; b) División de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; [...]; c) Fiscalización de la Administración; [...]; d) Protección del derechos y libertades fundamentales; [...]”. Sobre o tema, ver: DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Democracia. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>. Acesso em 18-02-2016.

<sup>17</sup> STRECK, Lenio Luiz. O Supremo não é o guardião da moral da Nação. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-set-05/senso-incomum-supremo-nao-guardiao-moral-nacao> Acesso em 31-07-2016.



LENIO STRECK, precisa ser vista, ao fim e ao cabo, numa perspectiva histórica e de lutas políticas. As lutas históricas em prol da democracia nos mostram quão duro é alcançá-la e, muito mais do que isto, conservá-la<sup>18</sup>. A democracia - seguimos com STRECK - é um processo sempre inconcluso. É, antes de tudo, uma jornada, uma grande caminhada. Pede uma atenção e um cuidado constante<sup>19</sup>. A democracia, ao fim e ao cabo, exige um alerta constante de todos<sup>20</sup>. Como dizia SAINT-JUST, a tirania é como um bambu, que se dobra ao vento e depois se ergue novamente<sup>21</sup>. Noutras palavras, o despotismo apenas dorme ou repousa. A eterna vigilância, portanto, é o preço da liberdade (JEFFERSON)<sup>22</sup>. E a democracia, assim sendo, deve ser consolidada dia após dia.

## II. II – SOBERANIA POPULAR:

A noção de soberania popular remete-nos, precipuamente, ao seguinte provérbio: “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Essa ideia, isto é, a ideia de que o poder emana do povo, devendo em seu nome ser exercido, é, por seu turno, atributo indissociável de um regime democrático. Isso, por sua vez, nos faz compreender que a soberania popular pode ser concebida como a *soberania política do povo*. E que, ademais, não há regime democrático que não sufrague tal pregação.

Como diz ARAÚJO REIS<sup>23</sup>, essa é a crença de que “a autoridade mais alta – a autoridade soberana – repousa, em última instância, no conjunto de pessoas que constituem a própria sociedade política. Toda e qualquer outra autoridade deve poder ser vista como derivando-se, em algum sentido, dessa autoridade originária – deve poder ser vista como autorizada por essa fonte originária, que é o próprio povo”.

Na democracia, assim, o povo é o soberano, nele residindo a base de autoridade e legitimidade do poder político-estatal. O poder emana do povo e em nome do povo deverá ser exercido, assim o sendo direta e/ou indiretamente<sup>24</sup>. O

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Id; Ibid.

<sup>20</sup> Id; Ibid.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://cafe-musain.blogspot.com.br/2013/04/a-execucao-de-luis-xvi.html>. Acesso em 29-07-2016.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://quemdisse.com.br/frase.asp?frase=47726>. Acesso em 29-07-2016.

<sup>23</sup> REIS, Cláudio A. “Todo o Poder Emana do Povo”: O Exercício da Soberania Popular e a Constituição de 1988. Senado Federal. Estudos Legislativos: Volume I - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização, 2008.

<sup>24</sup> CF, art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.



poder, como sustenta JOSÉ JAIRO GOMES, é um dos elementos do Estado. Traduz-se em sua expressão dinâmica, pois é por ele que o governo põe em movimento as políticas públicas que pretende ver implantadas. Por sua vez, o vocábulo soberania designa o poder mais alto, o superpoder, o supremo poder. O Poder, assim, é do povo, e o governo, na condução das políticas de Estado, deve nortear-se por tal premissa, pois que legitimado pelo próprio<sup>25</sup>. A noção de soberania popular (ou soberania política dos cidadãos) tem, dessa maneira, um caráter eminentemente normativo: é um ideal que vai servir como princípio orientador ou regulador de nossa prática política e, particularmente, de nosso esforço de construção institucional. Sua menção já no primeiro artigo da Constituição lembra-nos justamente disso: todo o resto do texto constitucional deve, em alguma medida, poder ser visto em conexão com a promoção desse ideal implicado pela noção de soberania popular<sup>26</sup>.

Numa acepção estrita, a soberania popular representa o vínculo jurídico-político mantido entre Estado e sociedade, que acaba por pregar a participação política dos cidadãos nos rumos políticos da Nação. Está, pois, intimamente relacionada à noção de cidadania. Por sua vez, este princípio basilar do Estado Democrático, à luz do arcabouço normativo posto, resta concretizado, na forma ativa, pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 1º, §único c/c art. 14, *caput*); e, *na forma passiva*, pelo direito de *elegibilidade*, ou seja, pelo *direito de ser votado*, de modo a possibilitar a ocupação dos Cargos Eletivos do país. Tal participação se dá, portanto, por meio do exercício dos direitos políticos, seja ativa, seja passivamente.

## **II. III – DEMOCRACIA DIRETA, INDIRETA E SEMIDIRETA:**

A forma pela qual o povo participa do poder dá origem a três tipos de democracia, qualificadas como direta, indireta (ou representativa) e semidireta<sup>27</sup>. Passemos, então, sem maiores delongas, a expô-las:

Na democracia direta, consoante a sugestiva terminologia, o povo participa diretamente da vida política do Estado, exercendo os poderes

---

<sup>25</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. *Op., cit.*, p. 42.

<sup>26</sup> REIS, Cláudio A. "Todo o Poder Emanar do Povo": O Exercício da Soberania Popular e a Constituição de 1988. Senado Federal. Estudos Legislativos: Volume I - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização, 2008.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *Op. cit.*, p. 136.





governamentais, fazendo leis e administrando a *res publica*. É, portanto, aquela democracia em que o povo exerce de modo imediato e direto as funções públicas, conforme a dicção de GARCIA-Pelayo<sup>28</sup>.

Para RAYMUNDO PEREZ GÁNDARA<sup>29</sup>, a democracia direta pode ser compreendida como “o regime político em que os cidadãos exercem por si mesmos os poderes do Estado, sem intermediários ou representantes”. Ou seja, neste modelo de exercício do poder político, é o povo quem exerce diretamente às funções estatais, sem qualquer representação eleita para tanto, por conseguinte.

Frente às acentuadas características desse modelo de democracia, não há como descurar, porém, do seu caráter basicamente impraticável, notadamente em razão da pluralidade e da complexidade das relações sociais que norteiam os tempos hodiernos. Sendo o Estado Democrático aquele em que o próprio povo governa, é evidente que se coloca o problema de estabelecimento dos meios para que o povo possa externar sua vontade. Sobretudo nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse público muito frequentes, exigindo uma intensa atividade legislativa, é difícil, quase absurdo mesmo, pensar na hipótese de constantes manifestações do povo, para que se saiba rapidamente qual a sua vontade. Entretanto, embora com amplitude bastante reduzida, não desapareceu de todo a prática de pronunciamento direto do povo, existindo alguns institutos que são classificados como expressões de democracia direta. Referindo-se a essas práticas, BURDEAU qualifica-as de mera *curiosidade histórica*, entendendo que só existe mesmo a democracia direta na *Landsgemeinde*, que ainda se encontra em alguns cantões suíços: *Glaris, Unterwalden e Appenzel*<sup>30</sup>.

PEREZ GÁNDARA<sup>31</sup>, com muita propriedade, faz o mesmo alerta, segundo o qual é basicamente impossível que se desempenhe tal modelo de democracia, o qual, segundo o autor, somente poderia se verificar em comunidades deveras diminutas e, mesmo assim, no que toca à função legislativa, tão somente.

---

<sup>28</sup> GARCIA-Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. Madri: Alianza, 1984. p.183.

<sup>29</sup> “Por democracia directa, en un primer acercamiento, se puede entender al régimen político en el que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes”. (PEREZ GÁNDARA, Raymundo. Democracia y Representación como Presupuestos del Derecho Electoral in Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia. -- México: El Tribunal, 2000. 2 v, p. 55).

<sup>30</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30ª Ed. Saraiva. São Paulo, 2011, p. 152.

<sup>31</sup> PEREZ GÁNDARA, Raymundo. Democracia y Representación como Presupuestos del Derecho Electoral in Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia.-- México : El Tribunal, 2000. 2 v, p. 55.



Para o autor, supõe-se que tal função de estado “referir-se-ia apenas aos aspectos legislativos, porque é material e logicamente impossível para as funções executiva e judicial serem realizadas por cada cidadão. Esta possibilidade de democracia direta só pode ser aplicada em pequenas comunidades (as formas democráticas de governo são incompatíveis com os regimes aristocráticos e autocráticos). É a maneira pela qual o povo, reunido em assembléia, pessoalmente toma todas e quaisquer decisões estaduais. Atualmente, apenas é feito em alguns cantões suíços, em certos municípios pouco populosos dos Estados Unidos e na reunião anual da Suazilândia, um pequeno Estado localizado na parte nordeste da África do Sul”.

A impossibilidade prática de utilização dos processos da democracia direta tornou, conseqüentemente, inevitável o recurso à *democracia representativa* ou *indireta*, apesar de eventuais dificuldades (crises) de representação ou representatividade que daí possam surgir.

Sobre o sistema representativo, PAULO BONAVIDES<sup>32</sup> elucida que tal sistema, na mais ampla acepção, “refere-se sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado”.

Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando, diria DALMO DALLARI<sup>33</sup>.

É similar a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>34</sup>, para quem a democracia direta, chamada representativa, “é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente”.

A representação, mediante eleições, permite aos cidadãos designar os seus governantes para um período (*pré*) determinado e, posteriormente, dependendo do ordenamento jurídico interno, reelegê-los ou não, ou eleger a

---

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

<sup>33</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. *Op., cit.*, p. 157.

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *Op. cit.*, p. 136.



outros dentre outros candidatos. Nesta hipótese de representação, o povo não exerce o poder de modo direto ou imediato, mas sim por meio de representantes eleitos para tanto. A democracia representativa reza, ao final e ao cabo, um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania (soberania popular), tais como as eleições, o sistema eleitoral, o regime de inelegibilidades, os partidos políticos, dentre outros, ou seja, mecanismos disciplinadores da escolha dos representantes do povo, ou ainda, de outro modo, *as regras do jogo eleitoral*.

Uma democracia semidireta, conclusivamente, nada mais é do que a democracia representativa com peculiaridades pontuais que indicam a participação direta da sociedade nos assuntos do Estado, podendo, assim, ser considerada como mista. Noutras palavras, *é uma democracia representativa semidireta ou mista*.

A democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a *democracia participativa*. A democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental. Nela, as restrições a essa participação não de limitar-se tão só às situações de possível influência antidemocrática, como as irreelegibilidades e inelegibilidades por exercício de funções, empregos ou cargos, ou de atividades econômicas, que possam impedir a liberdade do voto, a normalidade e legitimidade das eleições (art. 14 §§ 5º a 9º)<sup>35</sup>. Por outro lado, é sabido que o povo há de ser concebido como o conjunto de indivíduos concretos, situados, com suas qualidades e defeitos, e não como entes abstratos. Embora os tempos atuais não permitam, dada a complexidade da organização social, que se retorne ao mandato imperativo, é certo que há mecanismos capazes de dar à representação política certa concreção. Tais mecanismos são a atuação partidária livre, a possibilidade de participação permanente do povo no processo político e na ação governamental por meio de institutos de democracia direta, que veremos. Não se há de pretender eliminar a representação política para substituí-la por

---

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *Op. cit.*, p. 137.



representação orgânica ou profissional antidemocrática, mas se deverá possibilitar a atuação das organizações populares de base na ação política<sup>36</sup>.

Por certo, se é verdade que, diante da complexidade das relações sociais, a democracia direta se afigura como basicamente impraticável (e a história bem nos demonstra isso), não há como negar, porém, que uma democracia, ainda que representativa, pode albergar meios de participação popular direta, desde que a própria e o fruto estejam em conformidade com a Carta Republicana. Dessa forma, poderíamos assentar, de fato, que os multiformes dispositivos formais e informais da democracia semidireta são a tentativa de realizar o “*quantum possible*” de democracia, para utilizar as palavras de FRIEDRICH MULLER<sup>37</sup>. *Não existe nenhuma democracia viva sem espaço público*, dizia o autor alemão. Ele é o espaço do povo, quer dizer, da população. “A praça é do povo, como o céu é do condor” (CASTRO ALVES). Nele oscilam os processos informais da sua participação política, na qual podem-se apoiar aqueles formais de participação: para tornar o povo identificável, abrindo-lhe espaço para que ele se crie – atuando em situações concretas, diante de problemas concretos. Eis a direção, na qual um Estado democraticamente constituindo poderia tornar-se uma *república* no sentido enfático da palavra: uma *res publica*, coisa pública – quer dizer, segundo a etimologia do Latim arcaico, uma *res populica*: uma coisa do povo<sup>38</sup>.

Dito isso, cumpre assinalar que o sistema constitucional brasileiro, apesar de assentar-se precipuamente em uma democracia representativa, adota clarividente nuance de participação popular<sup>39</sup>. E isto, aliás, em matéria eleitoral, resta deveras cristalino, bastando lembrar que, recentemente, a temática das inelegibilidades sofreu profunda reforma tudo por meio de uma lei complementar de iniciativa popular, a Lei Complementar nº. 135/2010 (conhecida como a lei da “Ficha Limpa”). Este diploma legal, por sua feita, como se sabe, veio a modificar o

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 137.

<sup>37</sup> MULLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. Ed. Max Limonad – São Paulo, 3ª ed., 2003, p. 132.

<sup>38</sup> “[...]. Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones [...]; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular (Informe Anual 2002, CIDH 2003a, Cap. IV, Cuba, párr. 12 e Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 246). ...el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad”. (Informe 67/06, CIDH 2006, par. 256).

<sup>39</sup> No mesmo sentido: “Portanto, nosso sistema político é preponderantemente uma democracia indireta, com eleições diretas, composto de alguns instrumentos de democracia participativa que são pouco utilizados”. (VELLOSO e AGRA. Carlos Mário da Silva e Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 26).



texto original da Lei Complementar nº. 64/90 (Lei das Inelegibilidades), trazendo novas causas de inelegibilidade, novos parâmetros e novos prazos. Veja-se, portanto, à luz de todo o processo que culminou com o advento da lei da "Ficha Limpa" (*sic*), um exemplo claro do que representa o sistema jurídico-político brasileiro, o qual, como dito, vem a pregar mecanismos de participação direta do povo nos assuntos de Estado, não obstante a sua matriz repouse sobre a participação indireta (representação).

Logo, *desde que num contexto de significação*, é oportuno lembrar a afirmativa de ROBESPIERRE que, em discurso proferido na tribuna da Convenção Nacional da França Revolucionária, disse o seguinte, *verbis*: "A democracia é um estado em que o povo soberano, guiado por leis que são de seu trabalho, age por si só, sempre que for possível, e por seus delegados, quando você não pode agir por si mesmo"<sup>40</sup>.

Diante dos conceitos relativos às modalidades de democracia direta, indireta e semidireta, pode-se dizer, razoavelmente, e com exemplos, que o Brasil optou por adotar um sistema relativamente misto, ou seja, de representação ou representatividade política, mas com nuance de participação direta do povo nos assuntos do Estado, ainda que tal participação, na espécie, não se afigure como um reclame intensamente praticado. Tal afirmação, ou seja, a de que o Brasil adota um sistema (relativamente) misto ou uma democracia semidireta, pensamos, resta evidente. E basta, para tanto, atentar para as disposições contidas no §único do art. 1º da CF<sup>41</sup>, pelo que o poder será exercido pelo povo por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Carta; e, ao fim e ao cabo, pelo também disposto no artigo 14 da Lei Maior da República<sup>42</sup>.

## II. IV – DEMOCRACIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS:

De tudo o que foi exposto, pode-se extrair que a democracia representaria o governo do povo, isto é, o governo em que poder emana do povo, que o exerce direta e/ou indiretamente. Noutras palavras, é o regime político no

---

<sup>40</sup> ROBESPIERRE, Maximilien de. Discursos e Relatórios na Convenção. Rio de Janeiro: Editora Uerj/Contraponto, 1999.

<sup>41</sup> **CF, Art. 1º.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. **Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

<sup>42</sup> **CF, Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.



qual a base de autoridade e legitimidade do (exercício do) poder político emana do povo.

Deste princípio, isto é, do princípio democrático, à luz da concepção de um Estado Democrático de Direito, poder-se-ia extrair, então, essencialmente, as seguintes diretrizes: (I) a submissão indistinta à lei (entendida como tal uma Constituição, a “Lei das Leis”); (II) a divisão dos poderes (legislativo, executivo e judiciário); (III) a soberania popular nos rumos políticos do país, a partir de mecanismos que venham assegurar esse direito fundamental de participação; (IV) a realização de eleições livres e autênticas; (V) a consequente transitoriedade do poder político; (VI) o controle do poder constituído ou a fiscalização da administração; (VII) a proteção dos direitos e garantias e das liberdades fundamentais.

Nesse ínterim, é impositivo referir, específica e destacadamente, que, dentre outras diretrizes, é marca acentuada de um lídimo regime democrático o respeito incondicional pelos direitos fundamentais (incluindo-se aqui, evidentemente, em primeira linha de grandeza, os direitos e as garantias individuais). Este atributo da democracia, por sua feita, está vinculado indissociavelmente à noção do Estado Democrático de Direito, merecendo, pois, acurada atenção, sobretudo nos dias de hoje, nos quais as viragens discursivas são cada vez mais frequentes.

Conforme o escólio de GILMAR FERREIRA MENDES<sup>43</sup>, os direitos fundamentais, que antes buscavam proteger reivindicações comuns a todos os homens, “passaram a, igualmente, proteger seres humanos que se singularizavam pela influência de certas situações específicas em que apanhados. Alguns indivíduos, por conta de certas peculiaridades, tornaram-se merecedores de atenção especial, exigida pelo princípio do respeito à dignidade humana”.

Para INGO SARLET “o princípio da dignidade da pessoa humana acaba por justificar (e até mesmo exigir) a imposição de restrições a outros bens constitucionalmente protegidos”. Isso, porque, conforme explica o autor, existe

---

<sup>43</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 254.



uma inegável primazia da dignidade da pessoa humana no âmbito da arquitetura constitucional<sup>44</sup>.

Nesse ideário, GOMES CANOTILHO<sup>45</sup> ensina que "Tal como são elemento constitutivo do Estado de Direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático".

Logo, consoante o magistério de ELÍAS DÍAZ, "[...] *Los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de Derecho. Este, el Estado de Derecho, es la institucionalización jurídica de la democracia. [...]. En tal contexto, la realización efectiva de los derechos humanos, tanto a escala nacional como sobre todo en su dimensión realmente universal, precisa de instituciones que articulen coherentemente y hagan posible tales ineludibles exigencias éticas básicas y fundamentales*"<sup>46</sup>.

A noção de Estado Democrático de Direito está, pois, indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É desse liame indissociável que exsurge aquilo que se pode denominar de *plus* normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tal como igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais<sup>47</sup>.

Assim, a Constituição de um Estado democrático tem por missão "veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade das pessoas e para o funcionamento do regime democrático, e que não devem poder ser afetados por maiorias políticas ocasionais. Esses consensos elementares, embora possam variar em função das circunstâncias políticas, sociais e históricas de cada país, envolvem a

---

<sup>44</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988, 2. Ed., p. 74 citado por LOPES JR. Aury. Direito Processual Penal. 10ª ed. Saraiva: São Paulo, 2013, p. 65.

<sup>45</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª Ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 280.

<sup>46</sup> DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Democracia. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>. Acesso em 18-02-2016.

<sup>47</sup> STRECK, LENIO Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 54.



garantia de direitos fundamentais, a separação e a organização dos poderes constituídos e a fixação de determinados fins de natureza política<sup>48</sup>.

Nesse percorrer, VELLOSO e AGRA<sup>49</sup> apresentam pertinente ponderação no sentido de que "quanto mais arraigados forem os princípios democráticos no imaginário coletivo da sociedade, maior será o papel dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico e maior será seu respeito". Citando MULLER<sup>50</sup>, não somente as liberdades civis, mas também "os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima".

Os direitos fundamentais e a democracia se encontram em um condicionamento recíproco, formando uma simbiose, em que um se constitui pré-requisito do outro<sup>51</sup>. A democracia pressupõe respeito aos direitos fundamentais, tanto no concernente aos de primeira dimensão, quanto aos demais. Os direitos fundamentais, enfim, como dizem VELLOSO e AGRA, "são importante vetor para a interpretação do regime democrático"<sup>52</sup>.

Na democracia de direito, pautada que é por uma Constituição, os direitos fundamentais - incluindo-se aí os direitos políticos-, vistos na sua característica intersubjetiva, despontam como pilares, sendo a devida tutela o sustentáculo do próprio regime.

Assim, naquilo que se entende por Estado Democrático de Direito, conforme percuciente análise de LENIO STRECK, o próprio Judiciário, através do controle de constitucionalidade das leis, *pode servir como via de resistência às investidas dos Poderes Executivo e Legislativo, que representem retrocesso social ou a ineficácia dos direitos individuais ou sociais* (também aqui pode ser usado o princípio da proibição de proteção insuficiente - a *Untermassverbot*). Dito de outro modo, a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que,

---

<sup>48</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 90.

<sup>49</sup> VELLOSO e AGRA. Carlos Mário da Silva e Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. Op. Cit., p. 21.

<sup>50</sup> MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. Ed. Max Limonad - São Paulo, 1998, p. 76.

<sup>51</sup> KRIELE, Martin. *Introducción a la teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*. Buenos Aires: Depalma, 1980, p. 470.

<sup>52</sup> VELLOSO e AGRA. Carlos Mário da Silva e Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. Op. Cit., p. 21.





legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade<sup>53</sup>.

Nesse desiderato, finalmente, calha afirmar que os direitos políticos ativos (direito de votar, principalmente) ou passivos (direito de ser votado) estão profundamente imersos neste escopo, não se justificando, portanto, qualquer tentativa de escalada contrária ou até mesmo de retrocessos na sua proteção, parta de quem ou de onde partir. Tais direitos (fundamentais) de participação, aliás, são verdadeiras *condições de possibilidade para o regime democrático*, de tal maneira que avançar contra eles não representa “apenas” diminuir um direito fundamental isoladamente considerado, mas, mais do que isso, representa atacar frontalmente o próprio alicerce da democracia.

## **II. V – OS DIREITOS POLÍTICOS COMO CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA O REGIME DEMOCRÁTICO:**

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, o regime representativo desenvolveu técnicas destinadas a efetivar a designação dos representantes do povo nos órgãos governamentais. Na dicção do autor, a princípio, “essas técnicas aplicavam-se empiricamente nas épocas em que o povo deveria proceder à escolha dos seus representantes. Aos poucos, porém, certos modos de proceder foram transformando-se em regras, que o direito positivo sancionara como normas de agir. Assim, o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acaba exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que receberá a denominação de *direitos políticos*”<sup>54</sup>.

A Constituição traz um capítulo sobre esses direitos, como *conjunto de normas que regulam a atuação da soberania popular* (arts. 14 a 16). Tais normas constituem o desdobramento do princípio democrático inscrito no art. 1º, parágrafo único, quando diz que o poder emana do povo, que *o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*<sup>55</sup>.

Conforme JOEL CÂNDIDO, a Constituição, em seu artigo 1º, parágrafo único, aponta o povo como sendo a origem e a fonte do poder. Consagra-se, assim,

---

<sup>53</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Op., cit.*, p. 68.

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo. Op., cit.*, p. 329.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 329.



diz o eminente jurista, “o princípio da soberania popular, que se viabiliza, regular e especialmente, através do voto”<sup>56</sup>.

Com efeito, a noção de soberania popular remete-nos, inexoravelmente, à seguinte máxima: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido, assim o sendo indiretamente, por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição. Essa é a crença de que a autoridade mais alta – a autoridade soberana – repousa, em última instância, no conjunto de pessoas que constituem a própria sociedade política. Toda e qualquer outra autoridade deve poder ser vista como derivando-se, em algum sentido, dessa autoridade originária – deve poder ser vista como autorizada por essa fonte originária, que é o próprio povo<sup>57</sup>. Na democracia, assim, o povo é o soberano, nele residindo a base de autoridade e legitimidade do poder político-estatal. O poder emana do povo e em nome do povo deverá ser exercido, assim o sendo direta e/ou indiretamente. A noção de soberania popular (ou soberania política dos cidadãos), vale repetir, tem, dessa maneira, um caráter eminentemente normativo: é um ideal que vai servir como princípio orientador ou regulador de nossa prática política e, particularmente, de nosso esforço de construção institucional<sup>58</sup>. O que nos interessa principalmente, porém, é a noção de soberania do povo no que toca à relação entre governantes e governados. Ideia esta que, sem dúvidas, se encontra intimamente vinculada à concepção de democracia representativa, característica do Estado moderno. De tudo, pois, que pode conter o ideário de soberania do povo, há, natural e obviamente, uma relação entre a ideia de soberania popular e a ideia democrática. Entre os traços que compõem a ideia de soberania popular, tal como aparece nas constituições modernas, podemos claramente identificar as promessas associadas com o ideal do autogoverno. Embora não seja possível afirmar uma identidade necessária entre a afirmação da soberania popular e a afirmação da democracia – tudo depende de como, em cada caso, vai-se pensar a relação entre o povo e aqueles que “autoriza” –, todas as versões da ideia democrática incluem a crença na soberania popular: todas comprometem-se com a ideia de que a autoridade

---

<sup>56</sup> CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro. Op., cit.*, p. 80.

<sup>57</sup> REIS, Cláudio A. “Todo o Poder Emana do Povo”: O Exercício da Soberania Popular e a Constituição de 1988. Senado Federal. *Estudos Legislativos: Volume I - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os alicerces da redemocratização*, 2008.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 12.



mais alta encontra-se consubstanciada no povo, que jamais aliena completamente essa autoridade, e, portanto, governa a si mesmo<sup>59</sup>

A soberania popular, num sentido estrito, representa o vínculo jurídico-político mantido entre Estado e sociedade, que acaba por pregar a participação política dos cidadãos nos rumos políticos da Nação. Está, pois, intimamente relacionada à noção de cidadania. Por sua vez, este princípio basilar do Estado Democrático, à luz do arcabouço normativo posto, resta concretizado, na forma ativa, pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 1º, §único c/c art. 14, *caput*); e, na forma passiva, pelo direito de elegibilidade, ou seja, pelo direito de ser votado, de modo a possibilitar a ocupação dos Cargos Eletivos do país. Tal participação se dá, portanto, por meio do *exercício dos direitos políticos*.

Os Direitos Políticos, nesse desiderato, podem ser conceituados como *direitos fundamentais de participação política*, a ser materializados, de forma ativa, pelo direito de votar (sufrágio<sup>60</sup>), e de maneira passiva, pelo direito de ser votado (elegibilidade<sup>61</sup>). Trata-se, enfim, de um conjunto de mecanismos que preceituam as relações sócio-políticas de uma sociedade democrática.

Na dicção de SONIA PICADO “*Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política*”<sup>62</sup>. Como bem observa a autora “*hay una relación estrecha entre los derechos políticos y la participación política, entendida como concepto complejo. Si consideramos la noción de participación política como 'toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas*

---

<sup>59</sup> Id; Ibid.

<sup>60</sup> O direito de sufrágio compreende precipuamente o direito de escolha periódica dos representantes populares, algo que se perfectibilizará por intermédio do voto secreto.

<sup>61</sup> O direito de elegibilidade compreende a prerrogativa de o cidadão buscar a ocupação de um Cargo eletivo pela via do processo eleitoral, desde que venha a cumprir as condições ou pressupostos de elegibilidade previamente estabelecidos e não incorra em causa de inelegibilidade inserta no ordenamento jurídico posto. Esta prerrogativa, enfim, compreende o direito de ser votado, o direito de ser eleito (*derecho a ser elegido*) como mandatário do povo.

<sup>62</sup> PICADO, Sonia. *Derechos Politicos como Derechos Humanos In Derecho Electoral*. IDEA - Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance. Publicações: Electoral Law, 2007, p. 48.



*públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes', deberemos considerar también la diversidad de facetas en que la participación se ejerce. De ahí deriva un cuadro de titularidades que son precisamente los derechos políticos*"<sup>63</sup>. Logo, em verdade, "cuando hablamos de derechos políticos, hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce"<sup>64</sup>.

Direitos políticos são direitos de participação dos cidadãos no governo, na administração e na justiça. Ou, simplesmente, direitos que facultam a participação dos cidadãos no poder do Estado. Participar significa tomar parte. Tal sentido do vocábulo, porém, "não esclarece a essência dos direitos políticos, pois que não informa exatamente qual é a importância da vontade do titular do direito político para o funcionamento do Estado. A expressão participar só começa a dar conta do conteúdo dos direitos políticos se significar aquele processo em que cada pessoa dispõe do mesmo poder que as outras de determinar o resultado final das decisões. Em uma democracia, os direitos políticos se referem sempre ao poder igual atribuído aos membros de uma comunidade política de formar periodicamente a sua vontade coletiva e impô-la ao Estado, de tal modo que essa vontade seja indispensável para o funcionamento do Estado"<sup>65</sup>.

Numa palavra final: a ideia de democracia tem pilares nodais, como o império da Constituição, a soberania popular, a imposição de limites/controles aos poderes constituídos, o respeito aos direitos fundamentais, o reconhecimento e respeito às minorias etc. Se a vontade do povo é a base da autoridade e legitimidade do poder político democrático, esta vontade se expressará, primordialmente, mediante eleições autênticas que se realizarão periodicamente, assegurando-se o sufrágio universal, direto, livre, periódico e igual para todos, a ser exercido pelo voto secreto. Os cidadãos, assim sendo, têm o direito de participar do governo de seu país, por meio de representantes livremente escolhidos, consolidando-se, dessa maneira, o modelo de democracia representativa característico do Estado Moderno. De mais a mais, os mesmos cidadãos possuem o direito de acesso, em condições de igualdade, às funções

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 48.

<sup>64</sup> Ibid., pp. 48-49.

<sup>65</sup> SILVA, Daniela Romanelli da. Os Direitos Políticos no Estado Democrático de Direito. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4083&Itemid=319](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4083&Itemid=319)>. Acesso em 27-09-2015.



públicas eletivas de seu país, ou seja, o direito de, em pé de igualdade, lançarem-se como candidatos, não só escolhendo os representantes, mas disputando também o voto dos seus pares. E é por intermédio (do pleno exercício) dos direitos políticos, definitivamente, que tudo isso se fará possível.

Os Direitos Políticos são direitos fundamentais e encontram total respaldo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e na Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Daí, ao final e ao cabo, que qualquer violação a esses direitos fere, de maneira insofismável, o ser humano enquanto cidadão. Mas não só: fere de igual forma o próprio regime democrático, considerando, pois, duas circunstâncias: a primeira, a de que, à democracia, na moderna concepção de um Estado Democrático de Direito, é indispensável à tutela dos direitos fundamentais do homem. Democracia e direitos fundamentais se encontram em um condicionamento recíproco, de tal maneira que o vilipêndio a um é o vilipêndio do outro. A segunda circunstância, por sua vez, especificamente, é a de que os direitos políticos são verdadeiras condições de possibilidade para o regime democrático. Dito de outra forma, não há democracia sem direitos políticos. E sem direitos políticos, igualmente, não haverá democracia. Logo, o ataque aos direitos políticos, seja na esfera ativa (sufrágio), seja no âmbito passivo (elegibilidade), é o ataque ao próprio regime democrático.

As ideias de “democracia representativa” e de “democracia constitucional”, nas quais se assentam os direitos políticos, compõem-se de requisitos basilares (Estado de Direito e império da Constituição, separação de poderes, soberania popular, limites constitucionais aos poderes constituídos, respeito às minorias, eleições livres, autênticas e periódicas, direitos fundamentais e sociais, etc.), que são essencialmente os mesmos na cultura do constitucionalismo pós-segunda guerra e, por oportuno, nos sistemas de proteção internacional. Consequentemente, é justamente nesse espectro, que os direitos políticos *“pertencen al rango de los derechos fundamentales, su importancia radica en el hecho de que por medio de su ejercicio es como se organiza y administra la sociedad”*<sup>66</sup>, para usar as palavras de ARTURO BARRAZA.

---

<sup>66</sup> BARRAZA, Arturo. Los Derechos Políticos Electoral de los Ciudadanos Mexicanos; *in* Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia. México. El Tribunal, 2000. 2 v, p. 369.



Os direitos políticos, por sua feita, carregam em si dois aspectos demasiado acentuados: o direito ao exercício do poder político constituído e o direito a eleger quem deve exercê-lo. Daí que os direitos políticos são direitos fundamentais de importância salutar, fazendo possível o jogo democrático. Não há democracia sem eleições livres, autênticas e periódicas. No regime democrático o poder emana do povo, que o exerce principalmente de maneira indireta, através de representantes eleitos para tanto. Se a soberania política recai sobre o povo, há de haver meios para que essa supremacia popular reste materializada. E é nesse percurso que adentram os direitos políticos, como direitos fundamentais de participação política do povo, materializados, notadamente, pelo votar e ser votado.

Conseqüentemente, por tudo, afirmamos: *os direitos políticos são condições de possibilidade para a democracia*. A cidadania se fortalece por intermédio da participação popular, por erros e por acertos nas escolhas eleitorais. Assim, a liberdade deve ser, enfim, a pedra angular neste processo, sendo ilegítimo o patrocínio de quaisquer interferências indevidas, consideradas como tais aquelas calcadas em ideias e ideais populistas, demagógicos, moralistas (difusos e/ou subjetivistas) e, sobretudo, à margem da normativa (princípios e regras) constitucional. Os direitos políticos devem ser alçados ao pedestal, afinal, estamos em uma democracia, pois (!). No mais, a máxima de que o poder emana do povo, cabendo *ao povo* à escolha dos seus representantes, é a grande força motriz da festa democrática. Logo, tal preceito jamais deve ser ignorado, questionado ou até mesmo menosprezado, sob pena de pagarmos, amanhã ou depois, um preço muito caro por tal devaneio. E todos sabemos qual o será, bastando retrocedermos um pouco na linha do tempo da República brasileira, marcada que é por longos períodos autoritários, entremeados apenas e tão somente por pífios *soluções democráticas*, na linha da feliz assertiva do cientista político e sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos<sup>67</sup>. Assim, numa afirmativa derradeira: no regime democrático, a soberania é do povo e, exercitada por intermédio dos direitos políticos (especialmente *sufrágio* e *elegibilidade* – ou *votar* e *ser votado*), sem embaraços, irá, ao final e ao cabo, legitimar a própria democracia. Os cidadãos, por imposição, são os legítimos representantes da soberania nacional.

---

<sup>67</sup> Sobre isso, ver: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Do diário de sísi: obstáculos econômicos à democracia sustentável. Disponível em: [http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/84/20080627\\_do\\_diario\\_de\\_sisifo.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/84/20080627_do_diario_de_sisifo.pdf). Acesso em 29-07-2016.



Feitas essas digressões teóricas, passemos à análise do caso:

### III – O CASO:

O Ministério Público, em data de 08 de outubro de 2010, ajuizou Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa contra Luis Gustavo Silveira Morais e outro, dando conta da pretensa prática de atos ímprobos por parte dos demandados, consubstanciados na alegada utilização de recursos públicos para fins particulares, fato que supostamente teria ocorrido no âmbito do gabinete parlamentar do consulente, à época vereador do Município de Bagé-RS (pg. 02/13 dos autos originários). Tratou-se, por oportuno, da Ação Civil Pública nº. 004/1.10.0007163-4, que tramitou perante o juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Bagé-RS.

Segundo a acusação, contribuintes vítimas de cobrança de excesso de água pela ação do executivo municipal à época dos fatos (2009), passaram a ser atendidos no gabinete do vereador consulente sob a promessa de providências, o que, no entanto, teria tido como objetivo primordial a promoção pessoal (e política) deste e a captação irregular de clientela pelo advogado (codemandado na ACP em voga), que exercia a chefia de seu gabinete parlamentar. Informou, o órgão acusador, que o serviço de assistência jurídica aos contribuintes era realizado por ambos os demandados no próprio gabinete do então vereador, ora consulente, valendo-se ambos de sua estrutura e materiais de expediente para o ajuizamento de ações judiciais particulares, o que teria acontecido de forma reiterada entre os meses de abril e novembro de 2009. Sustentou, o Ministério Público, ter havido a utilização de estrutura oficial e de servidor público municipal para fins particulares, *o que caracterizaria violação aos princípios norteadores da Administração Pública*<sup>68</sup>. E pugnou, ao final, o órgão ministerial acusador, pela procedência do pedido com a declaração dos fatos imputados como atos de improbidade administrativa nos termos dos dispositivos legais apontados e a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei 8.429/92. Juntou na íntegra o Inquérito Civil instaurado para apuração dos fatos relatados (pg. 02/13).

---

<sup>68</sup> Note-se, desde já, a relevância desta informação, tendo em vista que o próprio acusador acabou por delimitar o objeto da acusação, dando conta, à época, da suposta prática de atos ímprobos por parte dos réus, consubstanciados em atos de improbidade administrativa por *afrenta aos princípios da administração pública* (art. 11 da Lei 8.429/92). Ou seja: os limites da acusação originária deram conta da suposta prática de atos ímprobos por afronta a princípios regentes da administração pública, só e tão somente. E nada além! Essa realidade, ao final e ao cabo, terá grande peso para a perquirição da incidência ou não de eventual causa de inelegibilidade em detrimento do consulente.





Transcorrido o feito, sobreveio sentença que julgou *parcialmente procedente* a acusação, para “[...]. a) *declarar os fatos imputados aos demandados como atos de improbidade administrativa, nos termos da legislação indicada; b) condenar os demandados ao pagamento de multa civil equivalente a três vezes o valor das remunerações percebidas como agentes públicos à época do fato, legalmente corrigido; c) impor a proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; [...]*” (pg. 771/784 dos autos originários – ACP nº. 004/1.10.0007163-4).

De acordo com a sentença proferida pelo MM. Juízo da Origem “[...] os atos relatados como *ímprobos e alegadamente praticados pelos demandados são a utilização, em serviço particular, de equipamentos e materiais públicos, integrantes do acervo patrimonial do Poder Legislativo Municipal, além do uso irregular do trabalho de servidor público, através da utilização da estrutura e materiais da Câmara de Vereadores para o ajuizamento de ações individuais em nome de contribuintes vítimas de cobranças por excesso de consumo de água, o que teria finalidade predominantemente particular, já que importaria, para o Vereador, na conquista da simpatia do eleitorado e, para o Advogado, na captação de clientela e, quiçá, na percepção de eventuais honorários advocatícios. [...]*”.

Ao analisar o conjunto probatório constante dos autos civis, o MM. Juízo sentenciante asseverou que “[...] *da análise do suporte probatório produzido, conclui-se que os demandados Luís Gustavo Moreira de Moraes e Ciro Gatto Umpierre utilizaram-se da estrutura e materiais de expediente postos à disposição dos edis para o desempenho das funções inerentes ao cargo, para a prática de atos que não se mostraram tendentes ao interesse público, inferindo-se que, ao contrário, foram desempenhados para fins particulares, permeados, especialmente, pelo intuito de promoção pessoal de cada um dos requeridos em suas respectivas áreas de atuação. [...]*”.

E, assim sendo, concluiu o Juízo sentenciante no sentido de que teria havido, no caso daqueles autos, “*a violação dos princípios constitucionais da Administração Pública disciplinados no artigo 37, da Constituição Federal, especialmente o da Legalidade, já que não demonstrado qualquer dispositivo legal a autorizar a prática dos atos em questão (financiamento da proposição individual de demandas em favor de determinados contribuintes), o da Impessoalidade, que veda a promoção própria, e o da Moralidade, vez*





*que a atuação do agente público deve ser pautada em bases éticas sempre tendentes à promoção do bem comum. [...]”<sup>69</sup>.*

Para, ao final, julgar *parcialmente procedente* a referida Ação Civil Pública, nos termos do que acima foi consignado (pg. 771/784).

Uma vez intimados, acusação e defesa interpuseram apelação. Luís Gustavo Moreira de Moraes, em razões de apelação (fls. 793/811), sustentou que construiu sua vida pública buscando sintonia com os interesses da população de Bagé, citando como exemplo a questão da água e do esgoto, problemas que assolam o Município desde sempre. Assegurou que na condição de vereador eleito foi procurado pela população para tomar providências quanto ao fornecimento de água (excessos no consumo, corte, pagamento maior que o consumo, dentre outros), oportunidade em que utilizou de folhas timbradas da Câmara de Vereadores para redigir minuta direcionada ao Ministério Público. Disse que, diante das súplicas da população, consultou inúmeras vezes seu chefe de gabinete, o advogado Ciro Gatto Umpierre, com o objetivo de sanar as preocupações de seus eleitores. Revelou que o assessor, quando necessário, orientava os contribuintes a procurar a Defensoria Pública do Estado ou advogados de confiança para o ajuizamento de demandas judiciais, pois o Ministério Público, na época, não havia adotado qualquer providência para solucionar os problemas da população. Afirmou que seu assessor não cobrava para auxiliar os munícipes, os quais eram pessoas carentes, e que sua orientação sempre foi no sentido de proibir o uso de materiais públicos para fins particulares. Recordou que um dos motivos da exoneração do advogado e assessor Ciro Gatto Umpierre foi a utilização de material público, pois instruíra demanda contra o Departamento de Águas e Esgoto de Bagé com procuração e declaração de pobreza impressas em papel timbrado da Câmara de Vereadores. Gizou que a alegação do corréu Ciro Gatto Umpierre de que somente cumpria ordens e não detinha poder de mando não merece prosperar, pois agia por conta própria ao utilizar material público para fins particulares. Assegurou ser inquestionável a necessidade de lesão ao patrimônio público para a caracterização da improbidade, não sendo possível a responsabilização pelos artigos 9º e 11º da Lei de Improbidade. Aduziu, no mais, que a culpa não pode ser caracterizada *lato sensu*, mas nos limites da razoabilidade e proporcionalidade. Requereu, por fim, a

---

<sup>69</sup> Note-se, portanto, que a sentença originária condenou os demandados em razão da prática de atos de improbidade administrativa que afrontaram princípios da administração pública, e nada mais. De igual maneira, quanto a isso, o MP não se insurgiu.



reforma do decisório recorrido. Já o Ministério Público, em razões de apelação (pg. 815/820), enfatizando a alegada demonstração da transgressão aos princípios da administração pública (só e tão somente!) por atos praticados pelos demandados, pugnou pela reforma parcial do decisório originário, de modo que fossem também impostas aos demandados as penas de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo mínimo de 8 anos, além da perda da função pública.

Em data de 25 de setembro de 2014, sobreveio acórdão advindo da Terceira Câmara Cível do TJ-RS (Apelação Cível nº. 70057144941) o qual, por sua vez, negou provimento ao apelo do ora consulente e, no mais, deu parcial provimento ao apelo ministerial, nos seguintes termos, *verbis*:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. - RECURSO DO DEMANDADO CIRO GATTO UMPIERRE NÃO CONHECIDO EM DECORRÊNCIA DA DESERÇÃO. - A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES POR VEREADOR E SEU CHEFE DE GABINETE, CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE, PORQUANTO REPRESENTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE (ART. 37, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). CADERNO PROBATÓRIO FARTO E ROBUSTO. - PARA FINS DE CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AS CONDUTAS DOS RÉUS SE ALINHAM AO DISPOSTO NO ART. 9º, IV, DA LEI Nº. 8.429/92, CUJO VERBO É UTILIZAR. SABIAM E CONHECIAM OS DESVALOR DE SUAS AÇÕES. AGIR QUE NÃO ERA DE BOA-FÉ. - PENALIDADES APLICADAS QUE MERECEM MAJORAÇÃO EM FACE DA GRAVIDADE DOS FATOS IMPUTADOS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 12, I, DA LIA. NÃO CONHECERAM DA APELAÇÃO DO DEMANDADO CIRO GATTO UMPIERRE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DO DEMANDADO LUÍS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS E DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Opostos Embargos de Declaração (pg. 869/875), os declaratórios foram rejeitados.

Interpostos, tempestivamente, os competentes Recursos Especial e Extraordinário, as irresignações foram inadmitidas pela vez primeira.



Assim, uma vez que interpostos os respectivos Agravos (em Recurso Especial e em Recurso Extraordinário), o feito originário pende de trânsito em julgado, restando submetido à análise, por ora, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (Agravo em Recurso Especial – e Extraordinário – nº. 70065276024; feito cadastrado no STJ sob o nº. AREsp nº 799966/RS (2015/0254341-5), Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho<sup>70</sup>, Primeira Turma).

Em suma, é o caso.

Resta-nos saber, então, se a referida condenação colegiada (não transitada em julgado) atrairia, em detrimento do ora consulente, a causa de inelegibilidade insculpida na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90 (Lei das Inelegibilidades)<sup>71</sup>, restringindo, assim sendo, parcela dos seus direitos políticos, em especial quanto à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado), e vedando, conseqüentemente, o deferimento de eventual registro de candidatura futuro.

A resposta, veremos, é negativa.

**IV – DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NA ALÍNEA L DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 64/90 (LEI DAS INELEGIBILIDADES): REQUISITOS ELEMENTARES: CONCOMITÂNCIA: CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS: DANO AO ERÁRIO PÚBLICO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO: TRÂNSITO EM JULGADO OU DECISÃO PROFERIDA POR ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO: DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA:**

Nos termos da alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90 (Lei das Inelegibilidades – com redação incluída pela LC nº. 135/2010 – lei da “Ficha-Limpa”), são inelegíveis, para qualquer Cargo eletivo, “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

---

<sup>70</sup> Última fase: **10/03/2016 (17:51) CONCLUSOS PARA DECISÃO AO(À) MINISTRO(A) NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (RELATOR) COM PARECER DO MPF.**

<sup>71</sup> LC 64/90, art. 1º, inc. I, alínea 'I': São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] 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;”.



*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”.*

Da redação legal, por sua vez, extraem-se alguns requisitos (circunstâncias elementares), sem os quais, inexoravelmente, não haverá falar em eventual inelegibilidade, quais sejam: *a) condenação transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; b) ato doloso de improbidade administrativa; c) suspensão dos direitos políticos; d) dano ao erário público e enriquecimento ilícito.*

Vale dizer, assim: a causa de inelegibilidade inserta na alínea 'l' do dispositivo legal precitado somente restaria configurada, via reflexa, se presentes de maneira concomitante, na decisão correspondente, os requisitos acima. Do contrário, não há falar em inelegibilidade, e logo, ao menos por essa razão, em qualquer restrição à capacidade eleitoral passiva de quem quer que seja. E tais requisitos, de mais a mais, devem restar claramente presentes e indicados, nos pormenores, na decisão proferida em sede de ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, até mesmo porque, diga-se de passagem, não é a Justiça Eleitoral um tribunal de improbidade administrativa.

Uma primeira parada se faz necessária. Falemos um pouco sobre a lei de improbidade administrativa e as condutas típicas ou tipificadas na normativa de regência: a lei 8.429, de 2.6.1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa – LIA, disciplinou os atos de improbidade administrativa em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente (art. 9º), atos que causam prejuízo efetivo ao Erário (art. 10), e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)<sup>72</sup>. O ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, tipificado no art. 9º da LIA, constitui a modalidade mais grave de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público, que desempenha de forma desonesta e imoral a função pública. Configura-se essa modalidade de improbidade quando o agente público auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública (direta ou indireta, incluindo a fundacional) dos entes da Federação e dos Poderes do Estado.

---

<sup>72</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Inelegibilidade Comentada. São Paulo: Atlas, 2014, p. 50.



E também em entidades privadas de interesse público que recebem ou manejam verbas públicas<sup>73</sup>. Constitui ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao Erário, tipificado no art. 10 da LIA, a conduta ilegal do agente público, ativa ou omissa, decorrente de má-fé [...], no exercício de função pública (mandato, cargo, função, emprego ou atividade), que causa prejuízo financeiro efetivo ao patrimônio público (perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres públicos)<sup>74</sup>. E, por último, caracteriza ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração, tipificado no art. 11 da LIA, qualquer ação ou omissão funcional de agente público que desrespeite os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições<sup>75</sup>. Dito isso, prossigamos.

Quanto aos requisitos relativos à causa de inelegibilidade em voga, bem assim com relação à respectiva concomitância, o próprio texto legal não traz maiores complicações. E também, por oportuno, a melhor doutrina converge. Vejamos:

Segundo PAZZAGLINI FILHO, a incidência dessa causa de inelegibilidade "somente ocorre quando a condenação do agente público à suspensão dos direitos políticos for por violação simultânea das duas primeiras modalidades de atos de improbidade administrativa acima descritos, isto é, por ato doloso que cause lesão ao patrimônio público (art. 10) e importante em enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º)"<sup>76</sup>. Portanto, não se inserem nessa causa de inelegibilidade, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário (art. 10) e os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), quando isoladamente cominados, bem assim os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), cuja condenação incluir a sanção de suspensão dos direitos políticos<sup>77</sup>.

Para LUCIANO PEREIRA DOS SANTOS e OLIVIA TELLES, ao se referir a ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, "a LC n. 135/2010 remete às categorias de atos de improbidade administrativa criadas pela Lei n. 8.429/92, de 2 de junho de 1992

---

<sup>73</sup> Ibid, p. 51.

<sup>74</sup> Ibid; p. 51.

<sup>75</sup> Ibid; p. 51.

<sup>76</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Inelegibilidade Comentada. *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>77</sup> Ibid; p. 52;



(Lei de Improbidade Administrativa)<sup>78</sup>. Segundo os autores, a Lei de Improbidade Administrativa “prevê, entre outras sanções, a suspensão dos direitos políticos. Por isso, a LC n. 64/90, com redação dada pela LC n. 135/2010, refere-se à condenação à suspensão dos direitos políticos<sup>79</sup>. Logo, somente restaria configurada a aludida causa de inelegibilidade se presentes simultaneamente os respectivos requisitos, os quais se afiguram como assentados à luz das disposições constantes da Lei de Improbidade Administrativa, isto é, condenação transitada em julgado ou prolatada por órgão judicial colegiado, suspensão dos direitos políticos, ato doloso de improbidade administrativa, dano ao erário e enriquecimento ilícito.

Já para PETER PANUTO, a alínea ‘I’ em análise “prevê a inelegibilidade do condenado à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, desde a condenação por colegiado até o transcurso do prazo de 08 (oito) anos após o cumprimento da pena<sup>80</sup>. A inelegibilidade só incide se houver condenação à suspensão dos direitos políticos e se a improbidade administrativa for decorrente de ato que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito<sup>81</sup>.

Por sua vez, segundo o escólio de BARCELOS, além da condenação à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, “o texto legal é claro ao prever a incidência da presente causa de inelegibilidade, àqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos pela prática de ato doloso de improbidade administrativa, ato ímprobo que tenha acarretado danos ao erário público e enriquecimento ilícito. Noutras palavras, além de prever a incidência dessa restrição aos condenados à suspensão dos direitos políticos pela prática de atos ímprobos, prevê, igualmente, que *tais ilicitudes devem ter acarretado, concomitantemente, danos ao erário público, bem como enriquecimento ilícito*. Os requisitos, portanto, devem estar conjugados<sup>82</sup>.

Pois bem. A primeira reflexão que merece destaque, consequentemente, é a de que não é qualquer condenação pela prática de atos de improbidade administrativa que atrairá a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea

---

<sup>78</sup> SANTOS; Luciano Pereira dos; TELLES; Olivia Raposo da Silva. Lei da Ficha Limpa: interpretação jurisprudencial. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 184.

<sup>79</sup> Ibid; p. 184.

<sup>80</sup> PANUTO, Peter. Inelegibilidades: um estudo dos direitos políticos diante da lei da ficha limpa. 1ª Ed. São Paulo: Verbatim, 2013, p. 97.

<sup>81</sup> Ibid; p. 97.

<sup>82</sup> Barcelos, Guilherme. Condenação pela Justiça Comum atraindo causa de inelegibilidade. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-nov-14/guilherme-barcelos-condenacao-justica-comum-atraindo-causa-inelegibilidade>. Acesso em 30-07-2016.



I, conforme já se vê pelo acima exposto. Há, por oportuno, requisitos taxativos "que devem ser conjugados a partir do reconhecimento do ato ímprobo, quais sejam, além da condenação à suspensão dos direitos políticos, o reconhecimento da existência de danos ao erário e enriquecimento ilícito"<sup>83</sup>. Assim sendo, a atração da causa de inelegibilidade em comento (alínea 'I') pressuporá, inexoravelmente, "que o ato doloso de improbidade administrativa pelo qual o candidato tenha sido condenado, importe, concomitantemente, lesão ao erário (patrimônio público) e enriquecimento ilícito, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)"<sup>84</sup>.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) caminha, tradicional e historicamente, nesse exato sentido:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEA L, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. 1. **Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2014, a caracterização da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea I do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 demanda a existência de condenação à suspensão dos direitos políticos transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em decorrência de ato doloso de improbidade administrativa que tenha importado cumulativamente enriquecimento ilícito e lesão ao erário.** 2. **A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que "a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa" (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014).** 3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça foi categórico ao assentar a inexistência de dano ao erário e ao confirmar a condenação apenas com base na violação a princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), o que não enseja o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes: RO nº 1809-08, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO nº 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014. Recurso ordinário provido, para deferir o

---

<sup>83</sup> Barcelos, Guilherme. Condenação pela Justiça Comum atrai causa de inelegibilidade. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-nov-14/guilherme-barcelos-condenacao-justica-comum-atrai-causa-inelegibilidade>. Acesso em 30-07-2016.

<sup>84</sup> Ibid.





registro de candidatura. (Recurso Ordinário nº 87513, Acórdão de 11/06/2015, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 188, Data 02/10/2015, Página 16).

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ORDINARIO. ELEIÇÕES 2014. DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 10, INCISO I, ALINEA L, DA LEI COMPLEMENTAR No 64/90. NAO CARACTERIZAÇÃO. DEFERIMENTO DO REGISTRO. DESPROVIMENTO. [...]. III - **Consoante à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, para fim de incidência da inelegibilidade prevista no art. 10, I, £, da LC nº 64/90, é necessário que a condenação a suspensão dos direitos políticos pela prática de ato doloso de improbidade administrativa implique, cumulativamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.** IV - Hipótese em que expressamente consignado pelo decisum agravado não se mostrarem presentes nos acórdãos do Tribunal de Justiça, que fundamentaram o indeferimento do registro da candidatura pelo Tribunal Regional Eleitoral, os requisitos necessários a caracterização da causa de inelegibilidade do art. 10, I, £, da LC nº 64/90. V - Agravos regimentais desprovidos. (Agravamento Regimental em Recurso Ordinário nº 140469, Acórdão de 11/12/2014, Relator (a) Min. MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/12/2014).

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. SUPOSTA INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEAS j E I DA LC Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO. **1. A causa de inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige a condenação cumulativa por dano ao erário (art. 10) e por enriquecimento ilícito (art. 9º), sendo insuficiente a censura isolada a princípios da administração pública (art. 11).** [...]. 3. As causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente. Precedente. 4. Negado provimento ao agravo regimental. (Agravamento Regimental em Recurso Ordinário nº 292112, Acórdão de 27/11/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014).

ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO NO TRE. INCIDÊNCIA NA INELEGIBILIDADE REFERIDA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. REQUISITOS





AUSENTES. PROVIMENTO DO RECURSO. REGISTRO DEFERIDO. 1. Cabe recurso ordinário de decisão do Tribunal Regional Eleitoral que versa sobre inelegibilidade em eleição geral, nos termos do art. 121, § 4º, inciso III, da CF/1988. 2. **A incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) suspensão dos direitos políticos; v) prazo de inelegibilidade não exaurido.** 3. **Com base na compreensão da reserva legal proporcional, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais.** 4. **A incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 pressupõe análise vinculada da condenação colegiada imposta em ação de improbidade administrativa, não competindo à Justiça Eleitoral, em processo de registro de candidatura, chegar à conclusão não reconhecida pela Justiça Comum competente.** 5. **Condenação colegiada por improbidade administrativa decorrente de violação de princípios (art. 11 da Lei nº 8.429/1992). A análise sistemática da Lei de Improbidade revela que a condenação por violação de princípios não autoriza a necessária conclusão de que houve dano ao erário, tampouco enriquecimento ilícito. São condutas tipificadas em artigos distintos e podem ocorrer isoladamente.** 6. Não houve enriquecimento ilícito do candidato nem condenação colegiada por dano ao erário, mas por violação de princípios, tampouco há referência expressa aos ilícitos. 7. **Não compete à Justiça Eleitoral proceder a novo julgamento da ação de improbidade administrativa, para, de forma presumida, concluir por dano ao erário e enriquecimento ilícito, usurpando a competência do Tribunal próprio para julgar eventual recurso.** 8. Recurso provido para deferir o registro. (Recurso Ordinário nº 44853, Acórdão de 27/11/2014, Relator (a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014).

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO.



DANO AO ERÁRIO E ENRIQUENCIMENTO ILÍCITO. ART. 1º, I, I, DA LC Nº 64/90. AUSÊNCIA DA INTEGRAL CAPITULAÇÃO DA SENTENÇA DE IMPROBIDADE. OMISSÃO. PROVIMENTO PARCIAL. **1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, para a configuração da inelegibilidade da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, é necessário que o candidato tenha sido condenado por ato doloso de improbidade administrativa, que implique, concomitantemente, lesão ao erário e enriquecimento ilícito (Precedentes: REspe nº 14763, Rel. Min. Laurita Vaz, PSESS de 11.9.2012; REspe nº 22642, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 20.11.2012).** [...]. (Recurso Especial Eleitoral nº 27838, Acórdão de 10/12/2013, Relator (a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 38, Data 24/02/2014, Página 23).

INELEGIBILIDADE - ALÍNEA I DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990 - REQUISITOS. **A teor do disposto na alínea I do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, indispensável é ter-se condenação à suspensão dos direitos políticos, considerado ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.** A tanto não equivale arregimentação de servidores, via cooperativa, sem concurso público. (Recurso Especial Eleitoral nº 10902, Acórdão de 05/03/2013, Relator (a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 067, Data 11/04/2013, Página 44/45).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, L, DA LC 64/90. REQUISITOS. DANO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AUSÊNCIA. DESPROVIMENTO. **1. A incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, L, da LC 64/90, com redação dada pela LC 135/2010, pressupõe condenação do candidato à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Precedentes.** [...]. (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 36553, Acórdão de 20/11/2012, Relator (a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2012).

Com efeito, assim sendo, a interpretação desse dispositivo, *com base na compreensão do direito constitucional à elegibilidade*, "leva à conclusão de que nem



toda condenação por improbidade administrativa faz incidir a inelegibilidade ali referida, mas somente as que preencham cumulativamente os seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) suspensão dos direitos políticos; v) prazo de inelegibilidade não exaurido”<sup>85</sup>.

De mais a mais, “Com base na compreensão da reserva legal proporcional, entendo que as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de limitação de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais”<sup>86</sup>.

Dessa maneira, restando ausentes quaisquer desses requisitos legais elementares, não há falar na aludida inelegibilidade, não se devendo, por oportuno, exercer qualquer juízo de moral ou de política para concluir o contrário, quiçá ampliar de maneira extensiva as disposições legais como o fito, a partir daí, de vedar o livre exercício de um direito fundamental, tal e qual o direito de elegibilidade. Só se falará, então, conclusivamente, da causa de inelegibilidade encartada na alínea ‘I’, se estiverem presentes, *de maneira conjugada*, os seguintes elementos: *decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; suspensão dos direitos políticos; prazo de inelegibilidade não exaurido*. É, pois, o texto legal, a (boa) doutrina e a (correta – constitucionalmente adequada) jurisprudência.

De qualquer forma, ainda que assim o seja (e realmente o é!), *questões outras merecem o devido destaque, ainda, porquanto relevantes*, senão vejamos:

*A primeira delas é saber se o enriquecimento ilícito a que alude o dispositivo legal em voga seria necessariamente o enriquecimento próprio ou pessoal do agente público, ou poderia ser aquele enriquecimento ilícito de terceiro.*

---

<sup>85</sup> Recurso Ordinário nº 44853, Acórdão de 27/11/2014, Relator (a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014.

<sup>86</sup> Ibid.



Com efeito, neste ponto, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem assentado que *“para a incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I da LC nº 64/1990, é necessário que, na ação de improbidade administrativa julgada pela Justiça Comum, o candidato tenha sido condenado por ato doloso que importe, concomitantemente, em lesão ao patrimônio público e em enriquecimento ilícito próprio ou de terceiros”*<sup>87</sup>.

Percebe-se, conseqüentemente, que o entendimento atual acerca deste enredo é, de fato, no sentido de que o requisito “enriquecimento ilícito” a que faz referência o texto legal, poderia ser o enriquecimento ilícito próprio, isto é, do próprio agente público, ou de terceiro que não o próprio (em benefício de terceiro).

No entanto, e isto é importante anotar, para efeito de incidência da causa de inelegibilidade em análise, tal realidade deve, necessariamente, estar consignada na decisão condenatória em sede de ação de responsabilidade por improbidade administrativa, *não cabendo, pois, à Justiça Eleitoral, perquirir esse requisito para além dos limites constantes da decisão civil.*

Logo, aliás, é importante gizar que a própria Lei de Improbidade Administrativa tipifica a figura do ato ímprobo em razão do enriquecimento ilícito de terceiro, isso especificamente no inciso I do artigo 9º da normativa regente. Dessa forma, importaria em ato ímprobo por enriquecimento indevido *“receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público”*.

Assim, portanto, somente se a fundamentação e o dispositivo da referida decisão de natureza civil trouxerem digressões acerca da existência do aludido enriquecimento ilícito, próprio ou de terceiro, impondo, ao final, em seu dispositivo, eventual condenação com lastro nos respectivos dispositivos legais, é que se poderá falar, realmente, da presença dessa elementar para, enfim, atrelada aos demais requisitos, reconhecer-se ou não a inelegibilidade em voga. O enriquecimento ilícito, para efeito de incidência da causa de inelegibilidade da

---

<sup>87</sup> Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 29266, Acórdão de 27/11/2014, Relator (a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014.



alínea 'I', pode ser tanto do agente público ou próprio, quanto de terceiro. Isso, contudo, não autoriza que se vá além dos limites da decisão civil, para o efeito de reconhecer a incidência desta restrição.

Noutras palavras, para que fique ainda mais claro, não há, aqui, "lastro para suposições, pois o que atrai a incidência da causa de inelegibilidade em debate é, justamente, uma condenação por ato de improbidade administrativa, no âmbito da Justiça comum, com a suspensão dos direitos políticos do agente, *que tenha se dado pela existência de danos ao erário público e enriquecimento ilícito*, os quais devem ser reconhecidos com lastro direto na tipificação legal"<sup>88</sup>. A análise da Justiça Eleitoral deve estar adstrita à tipificação legal levada a efeito pelo Juízo Comum, bem como aos fundamentos que induziram a conclusão, não cabendo àquela o reexame dos fatos, ou até mesmo o reenquadramento das conclusões adotadas pelo órgão competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa, com vistas a reconhecer suposto enriquecimento ilícito. Se não houve o reconhecimento dessa realidade por parte do juízo comum, tampouco a tipificação da condenação à luz dos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, não compete a Justiça Eleitoral promover verdadeira reanálise dos fatos e circunstâncias envolvidas, ou presumir a existência de dano e/ou enriquecimento ilícito de quem quer que seja<sup>89</sup>, definitivamente. A causa de inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige a condenação cumulativa por dano ao erário (art. 10) e por enriquecimento ilícito (art. 9º)<sup>90</sup>.

Já a *segunda questão* que tem gerado maiores discussões tribunalícias, para finalizar, dá conta da *(im)possibilidade de a Justiça Eleitoral, por ocasião da apreciação de eventual celeuma em sede de registro de candidatura (impugnação, notícia de inelegibilidade ou de ofício pelo juiz eleitoral), extrair, da referida decisão civil, a existência de um ou de outro requisito qualitativo (dano ao erário ou enriquecimento ilícito) para o efeito de computo da respectiva inelegibilidade, ainda que a mencionada decisão civil não tenha assim reconhecido de maneira expressa no dispositivo sentencial, condenando eventual candidato como incurso nas disposições do artigo 9º e 10 da LIA, conjuntamente.*

---

<sup>88</sup> Barcelos, Guilherme. Condenação pela Justiça Comum atrai causa de inelegibilidade. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-nov-14/guilherme-barcelos-condenacao-justica-comum-atrai-causa-inelegibilidade>. Acesso em 30-07-2016.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 292112, Acórdão de 27/11/2014, Relator (a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014.



Com efeito, modificando posicionamentos anteriores, nos autos do Recurso Ordinário nº. nº 38023, PSESS aos 12.9.2014 (Caso Riva), o TSE reconheceu que “deve ser indeferido o registro se, a partir da análise das condenações, for possível constatar que a Justiça Comum reconheceu a presença cumulativa de prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa, ainda que não conste expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória”.

Dessa maneira, ainda que a condenação por ato doloso deva implicar lesão ao Erário e enriquecimento ilícito (Ac.-TSE, de 27.11.2014, no RO nº 67938; de 10.12.2013, no REspe nº 27838 e, de 7.3.2013, no AgR-REspe nº 7154), passou-se a entender pela existência da alegada inelegibilidade 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*” (Ac.-TSE, de 22.10.2014, no RO nº 140804 e, de 11.9.2014, no RO nº 38023); Ou seja, para que fique mais claro: decidiu o TSE que a análise do enriquecimento ilícito pode ser realizada pela Justiça Eleitoral, a partir do exame da fundamentação do *decisum*, ainda que não tenha constado expressamente do dispositivo (Ac.-TSE, de 17.12.2014, no AgR-RO nº 22344).

Uma ressalva se afigura como necessária, no entanto: com efeito, nos referidos precedentes, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu pela desnecessidade de reconhecer-se expressamente o enriquecimento ilícito no dispositivo sentencial, só e tão somente. Ou seja: não haveria a necessidade de o dispositivo da decisão lavrada nos autos da ação de responsabilidade por improbidade administrativa consignar, de maneira expressa, o artigo 9º da LIA ou a declaração de atos de improbidade administrativa que importaram em enriquecimento ilícito. Em todos os casos, cujo inteiro teor se encontra disponível no sítio do TSE, as decisões civis reconheceram, expressamente, a existência de danos ao erário e, assim sendo, declaram a prática de atos ímprobos e condenaram os demandados como incurso nas disposições do artigo 10 da LIA (danos ao erário). Para efeito de atração da inelegibilidade correspondente, careceriam os respectivos casos do elemento “enriquecimento ilícito”. No entanto, a partir de uma



análise estritamente realizada a partir dos limites de fundamentação das decisões condenatórias, teria sido possível extrair a presença do alegado enriquecimento ilícito, ainda que não constante do dispositivo sentencial tal afirmativa. Eis, então, o contexto (não há texto sem contexto, pois!) no qual todas as decisões acima referidas foram tomadas. E dele, por oportuno, não poderíamos fugir, na pior das hipóteses<sup>91</sup>.

De mais a mais, vale apontar nossa divergência teórico-acadêmica com relação a tais entendimentos pretorianos: ora, considerando a indispensável presença conjugada do dano ao erário e do enriquecimento ilícito – além da suspensão dos direitos políticos – por ocasião da condenação por ato doloso de improbidade administrativa, tendo em vista que tais conceitos são trazidos pela própria Lei 8.429/92, necessário trazer a baila às próprias disposições da lei de improbidade. Vejamos: São três as modalidades de atos de improbidade administrativa, que se encontram previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da normativa de regência. O artigo 9º da Lei 8.429/92 traz as hipóteses de ato de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, tudo em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da mesma lei; o dispositivo subsequente, por sua vez, prevê as hipóteses de ato ímprobo por danos ao erário público e, por fim, o artigo 11 da LIA traz previsão do conhecido ato de improbidade administrativa em razão de afronta a princípio da administração pública. Portanto, a própria legislação de regência trás em si, três modalidades de atos de improbidade administrativa, ou seja, atos ímprobos que importem em enriquecimento ilícito, dano ao erário e/ou afronta a princípios da administração pública, dentre os quais, considerando a temática posta, interessa-nos os dois primeiros. E é nesse sentido que surge a principal tormenta na temática em questão. A condenação por ato de improbidade no âmbito da Justiça Comum teria que se dar com base nos dois dispositivos da própria lei de regência, ou seja, com base nos artigos 9º e 10 do Diploma Legal, de forma expressa e tipificada no dispositivo do *decisum*? Ou, pelas circunstâncias do caso concreto, poder-se-ia concluir pela existência de um ou de outro requisito, mesmo sem ter havido reconhecimento e condenação expressa e tipificada por parte do Juízo competente, no âmbito da ação de natureza cível? Tem-se visto, diariamente, várias situações nas quais, mesmo sem o reconhecimento expresso da existência

---

<sup>91</sup> O caso em análise, aliás, discrepa em muito do contexto acima referido.





de enriquecimento ilegal de quem quer que seja e, conseqüentemente, sem condenação do Juízo comum nos termos do artigo 9º da LIA, eventuais candidatos ou pré-candidatos têm sido vistos ou declarados como inelegíveis, e justamente com lastro na causa de inelegibilidade em análise. Ou seja, em diversos casos, a Justiça Eleitoral, a partir da existência de uma condenação por ato de improbidade, que tenha importado na imputação de suspensão dos direitos políticos, e no reconhecimento de danos ao erário, vem pressupondo a existência de enriquecimento ilícito do próprio condenado ou de terceiro e, com isso, reconhecendo a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea I, por entender presentes conjuntamente às figuras do *dano ao erário* e do *enriquecimento ilícito*, mesmo sem reconhecimento por parte da Justiça comum. Ocorre que o texto legal é muito claro ao prever que estão inelegíveis os condenados por ato doloso de improbidade, que tenha importado lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Claro é, da mesma forma, que a lei de improbidade trouxe, em seu texto, a previsão de três modalidades distintas de atos ímprobos (artigos 9º, 10 e 11), dentre eles, atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito e atos de improbidade que importem em danos ao patrimônio público. Qualquer condenação, em sede de ação de improbidade administrativa, se dá à luz de um (ns) dos três dispositivos previstos na lei, atraindo, assim, de forma não cumulativa, as sanções previstas no artigo 12 do mesmo dispositivo legal, e isso de forma expressa, tipificada e fundamentada. Ora, uma vez que há previsão legal de três modalidades de atos ímprobos, totalmente distintas entre si, e que eventual condenação por ato de improbidade deve se dar com base nas mesmas (artigos 9º, 10 e/ou 11), para que haja a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea I, que prevê a conjugação de duas delas, deve estar presente uma condenação – na Justiça comum – que tenha, expressamente, reconhecido a prática de atos de improbidade nos termos dos artigos 9º e 10, ou seja, que de forma expressa, tenha reconhecido a prática de atos ímprobos que transgrediram as disposições dos artigos de lei precitados, concomitantemente. O legislador complementar, ao trazer os requisitos *dano ao erário* e *enriquecimento ilícito*, obviamente teve vistas à própria lei de improbidade administrativa, que traz, de forma distinta e independente, as figuras ultramencionados tipificadas nos artigos 9º e 10. Não há, aqui, com todo o respeito a quem pensa o contrário, lastro para suposições, pois, o que atrai a incidência da causa de inelegibilidade em debate é,





justamente, uma condenação por ato de improbidade administrativa, no âmbito da Justiça comum, com a suspensão dos direitos políticos do agente, *que tenha se dado pela existência de danos ao erário público e enriquecimento ilícito*, os quais devem ser reconhecidos com lastro direto na tipificação legal. [...]. A análise da Justiça Eleitoral deve estar adstrita à tipificação legal levada a efeito pelo Juízo Comum, bem como aos fundamentos que induziram a conclusão, não cabendo àquela o reexame dos fatos, ou até mesmo o reenquadramento das conclusões adotadas pelo órgão competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa, com vistas a reconhecer suposto enriquecimento ilícito. Se não houve o reconhecimento dessa realidade por parte do juízo comum, tampouco a tipificação da condenação à luz dos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, não compete a Justiça Eleitoral promover verdadeira reanálise dos fatos e circunstâncias envolvidas, ou presumir a existência de dano e/ou enriquecimento ilícito de quem quer que seja. [...]. Portanto, não cabe a Justiça Eleitoral reanalisar os fatos, provas e circunstâncias do caso, para vir a concluir pela existência de ato ímprobo que importou em enriquecimento ilícito – próprio ou de terceiro, se assim não concluiu o juízo competente para tanto. Logo, particularmente, e com todas as vênias aos que pensam o contrário, somente uma condenação no âmbito da Justiça comum, por ato doloso de improbidade administrativa, com a conjugação de danos ao patrimônio público e enriquecimento ilícito à luz da tipificação legal (artigos 9º e 10 da lei 8.429/92), algo que deve se dar de forma expressa e fundamentada, seria hábil a atrair a causa de inelegibilidade inserta na alínea I do inciso I do artigo 1º da Lei das Inelegibilidades<sup>92</sup>.

Esse entendimento, assim sendo, se afiguraria como equivocado, pois. E tanto é assim, diga-se de passagem, que ele se assenta em uma premissa não menos equivocada, a de que apenas o dispositivo da decisão transitaria em julgado, não a respectiva fundamentação. Contudo, se é certo que o dispositivo da decisão faz coisa julgada material, certo o é, de igual sorte, que a fundamentação da mesma decisão faz, sim, coisa julgada, e o faz entre as partes<sup>93</sup>! Logo, não se pode, pois, para o efeito de indeferir eventual registro de candidatura e, logo,

---

<sup>92</sup> Barcelos, Guilherme. Condenação pela Justiça Comum atraindo causa de inelegibilidade. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-nov-14/guilherme-barcelos-condenacao-justica-comum-atrai-causa-inelegibilidade>. Acesso em 30-07-2016.

<sup>93</sup> A esse respeito, ver: RIBEIRO, Darci Guimarães. Objeto do processo e Objeto do debate: dicotomia essencial para uma adequada compreensão do novo CPC *in* Constituição, Sistemas Sociais e hermenêutica: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: UNISINOS; N. 11, 2014, pp. 43-66.



suprimir, ainda que temporalmente, o exercício de um direito fundamental (elegibilidade), revisitar eventual fundamentação de uma condenação por improbidade administrativa indo, porventura, além dos seus próprios limites, tudo em detrimento do réu/candidato.

De qualquer forma, apesar dos pesares, cumpre gizar que decisões mais recentes do mesmo TSE têm assentado, de maneira categórica, que *“A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que ‘a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa’ (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014)”. (Recurso Ordinário nº 87513, Acórdão de 11/06/2015, Relator (a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 188, Data 02/10/2015, Página 16).*

Assim sendo, é clarividente que a análise da Justiça Eleitoral acerca da incidência ou não da causa de inelegibilidade em comento deve se ater, estritamente, aos elementos constantes da decisão condenatória lavrada em sede de ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa (ACP). A Justiça Eleitoral *não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa.*

E esta vertente, diga-se de passagem, foi robustamente (re) afirmada em célebre decisão do TSE, tomada nos autos do Recurso Ordinário nº. 237384 (Caso Maluf), de 17 de dezembro de 2014, Redator para o acórdão o Min. José Antônio Dias Toffoli<sup>94</sup>. Vejamos a ementa do rumoroso julgado:

---

<sup>94</sup> O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou, na sessão plenária desta quarta-feira (17), o registro de candidatura de Paulo Maluf (PP) a deputado federal por São Paulo. Por maioria de votos, ao julgar recurso (embargos de declaração) apresentado pelo político contra decisão anterior da Corte, os ministros deram provimento ao recurso ordinário original de Maluf, que buscava o deferimento de seu registro. Ele concorreu nas eleições de 5 de outubro com recurso pendente de julgamento no TSE e obteve 250.296 votos. Ao examinar os embargos na sessão desta quarta-feira, os ministros do TSE entenderam que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), na decisão que condenou Maluf, menciona ato culposo e não doloso de improbidade administrativa. “Essa conduta dolosa foi extraída da fundamentação daquela decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Eu não penso que isso seja possível”, afirmou o ministro Tarcísio Vieira ao votar, destacando que o acórdão do TJ-SP “diz claramente ter havido ato culposo”. O ministro Gilmar Mendes ressaltou que “não cabe à Justiça Eleitoral fazer o enquadramento da decisão tomada no âmbito da Justiça comum, que é a sede, o foro natural para a definição, no caso, do ato de improbidade”. Paulo Maluf foi condenado pelo TJ-SP em 4 de novembro de 2013, pela prática de improbidade administrativa na construção do túnel Ayrton Senna, quando era prefeito da capital paulista, em 1996. **Julgamento anterior** Em julgamento no dia 24 de setembro, os ministros do TSE haviam, inicialmente, mantido, também por maioria de votos, a decisão do Tribunal Regional Eleitoral paulista (TRE-SP) que indeferiu o registro de Paulo Maluf, por suposta inelegibilidade, com base na decisão do TJ-SP. Naquela sessão, a relatora do processo, ministra Luciana Lóssio, votou pelo desprovisionamento do recurso, ao afastar o argumento de defesa de que a condenação de Maluf pelo TJ-SP se deu somente a título de culpa, não tendo sido preenchido requisito para aplicação de inelegibilidade que requer a prática de ato doloso de improbidade administrativa. EM/JP **Processo relacionado:** [RO 237384](#). Disponível



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS MODIFICATIVOS. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2014. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64/90, ART. 1º, I, I. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO. **1. A incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, 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, o decism condenatório 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. (Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 237384, Acórdão de 17/12/2014, Relator (a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Relator (a) designado (a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 17/12/2014).

Isto é: não cabe, à Justiça Eleitoral, reformar as premissas fixadas no acórdão condenatório (Justiça Comum), seja quanto aos requisitos “ato doloso de improbidade administrativa” e “suspensão dos direitos políticos”, seja quanto aos elementos “dano ao erário” e “enriquecimento ilícito”. Nessa esteira, enfim, lapidar a afirmativa do Min. GILMAR FERREIRA MENDES, segundo a qual “*não cabe à Justiça Eleitoral fazer o enquadramento da decisão tomada no âmbito da Justiça comum, que é a sede, o foro natural para a definição, no caso, do ato de improbidade*”<sup>95</sup>.

É a jurisprudência do próprio Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), senão vejamos:

Registro de candidatura. Eleições 2014. Cargo: Deputado Estadual. Impugnação. [...]. **Sem a presença dos elementos “enriquecimento ilícito” e “dano ao erário” em condenação por improbidade administrativa não incide a inelegibilidade da alínea “I” do inciso I do art. 1º da LC 64/90.** [...].  
Atendidas as demais exigências legais. Deferiram o pedido. (Registro de

---

em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/acolhida-candidatura-de-paulo-maluf-a-deputado-federal-por-sao-paulo>. Acesso em 30-07-2016.

<sup>95</sup> Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 237384, Acórdão de 17/12/2014, Relator (a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Relator (a) designado (a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 17/12/2014.



Candidatura nº 57007, Acórdão de 13/08/2014, Relator (a) DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/08/2014).

Recursos. Registro de candidatura. Cargo de prefeito. Eleições 2012. Insurgência contra decisão judicial que deferiu o pedido de registro. Alegam os recorrentes a incidência das causas de inelegibilidade previstas no art. 1º, inciso I, alíneas "g" e "l", da Lei Complementar n. 64/90. [...]. **Para a incidência da inelegibilidade disposta na letra "l", é necessária não apenas a condenação à suspensão de direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, mas também que o ato tenha importado em lesão ao erário cumulado com enriquecimento ilícito imputável ao próprio agente, o que não vislumbrado na espécie. Modo consequente, não aplicável à inelegibilidade prevista na alínea "l" do inc. I, art. 1º, da Lei Complementar nº 64/90.** [...]. Provimento negado. (Recurso Eleitoral nº 5837, Acórdão de 20/08/2012, Relator (a) DESA. ELAINE HARZHEIM MACEDO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/08/2012).

De tudo, então, que foi exposto, à luz da (melhor) doutrina e da (correta - constitucionalmente adequada) jurisprudência, conclui-se:

(I) *a causa de inelegibilidade inserta na alínea 'l' do inciso I do artigo 1º da LC nº. 64/90 somente incidirá, pois, no caso de estarem presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: condenação por ato doloso de improbidade administrativa que importe, conjuntamente, dano ao erário (art. 10) e enriquecimento ilícito (art. 9º); suspensão dos direitos políticos; trânsito em julgado ou decisão proferida por órgão judicial colegiado;*

(II) *o enriquecimento ilícito a que alude à causa de inelegibilidade em comento deve ser do próprio agente público; se for de terceiro, para reconhecer-se a causa de inelegibilidade em voga, este também deverá ter figurado no polo passivo de eventual ação de improbidade administrativa e, igualmente, ter sido condenado, a partir do reconhecimento do alegado enriquecimento indevido; a razão é singela: não se presume dano ao erário e/ou enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro;*

(III) *para a atração da presente restrição ao direito fundamental à elegibilidade, a condenação por improbidade administrativa deve consignar, necessariamente, em sua fundamentação, as menções/digressões acerca dos*



*elementos dano ao erário e enriquecimento ilícito e, assim sendo, declarar expressamente em seu dispositivo a prática de atos de improbidade administrativa, de acordo com as condutas típicas encartadas nos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (danos ao erário público) da LIA;*

*(IV) caso se siga, eventualmente, a controversa jurisprudência do TSE, no sentido de que se "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", deveria ser reconhecida a causa de inelegibilidade em voga (do que discordamos!), não se pode perder de vista a premissa segundo a qual "A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que 'a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa' (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014)". (Recurso Ordinário nº 87513, Acórdão de 11/06/2015, Relator (a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 188, Data 02/10/2015, Página 16). A Justiça Eleitoral não é, definitivamente, um Tribunal de improbidade administrativa, pois bem.*

Dito isso, a pergunta derradeira é: o consulente Luis Gustavo Moreira de Moraes se encontra como incurso na causa de inelegibilidade prevista na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da LC 64/90?

A resposta, veremos a fundo, é negativa.

**V – DA CONDENAÇÃO DE LUIS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS POR (SUPOSTOS) ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº. 004/1.10. 0007163-4 – APELAÇÃO CÍVEL Nº. 70057144941 – RECURSO ESPECIAL E EXTRAORDINÁRIO Nº 70064212897 – AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL E EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº. 70065276024 – AREsp Nº. 799966/RS (2015/0254341-5): INELEGIBILIDADE NÃO VERIFICADA: REQUISITOS AUSENTES:**



O Ministério Público, em data de 08 de outubro de 2010, ajuizou Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa contra Luis Gustavo Silveira Moraes e outro, dando conta da pretensa prática de atos ímprobos por parte dos demandados, consubstanciados na alegada utilização de recursos públicos para fins particulares, fato que supostamente teria ocorrido no âmbito do gabinete parlamentar do consulente, à época vereador do Município de Bagé-RS (pg. 02/13 dos autos originários). Tratou-se, por oportuno, da Ação Civil Pública nº. 004/1.10.0007163-4, que tramitou perante o juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Bagé-RS.

Segundo a acusação, contribuintes vítimas de cobrança de excesso de água pela ação do executivo municipal à época dos fatos (2009), passaram a ser atendidos no gabinete do vereador consulente sob a promessa de providências, o que, no entanto, teria tido como objetivo primordial a promoção pessoal (e política) deste e a captação irregular de clientela pelo advogado (codemandado na ACP em voga), que exercia a chefia de seu gabinete parlamentar. Informou, o órgão acusador, que o serviço de assistência jurídica aos contribuintes era realizado por ambos os demandados no próprio gabinete do então vereador, ora consulente, valendo-se ambos de sua estrutura e materiais de expediente para o ajuizamento de ações judiciais particulares, o que teria acontecido de forma reiterada entre os meses de abril e novembro de 2009. Sustentou, o Ministério Público, ter havido a utilização de estrutura oficial e de servidor público municipal para fins particulares, *o que caracterizaria violação aos princípios norteadores da Administração Pública*<sup>96</sup>. E pugnou, ao final, o órgão ministerial acusador, pela procedência do pedido com a declaração dos fatos imputados como atos de improbidade administrativa nos termos dos dispositivos legais apontados e a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei 8.429/92.

Transcorrido o feito, sobreveio sentença que julgou *parcialmente procedente* a acusação, para “[...]. a) declarar os fatos imputados aos demandados como atos de improbidade administrativa, nos termos da legislação indicada; b) condenar os demandados ao pagamento de multa civil equivalente a três vezes o valor das remunerações

---

<sup>96</sup> Note-se, desde já, a relevância desta informação, tendo em vista que o próprio acusador acabou por delimitar o objeto da acusação, dando conta, à época, da suposta prática de atos ímprobos por parte dos réus, consubstanciados em atos de improbidade administrativa por afronta aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/92). Ou seja: os limites da acusação originária deram conta da suposta prática de atos ímprobos por afronta a princípios regentes da administração pública, só e tão somente. E nada além! Essa realidade, ao final e ao cabo, terá grande peso para a perquirição da incidência ou não de eventual causa de inelegibilidade em detrimento do consulente.



*percebidas como agentes públicos à época do fato, legalmente corrigido; c) impor a proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; [...]" (pg. 771/784 dos autos originários – ACP nº. 004/1.10.0007163-4).*

*De acordo com a sentença "[...] os atos relatados como ímprobos e alegadamente praticados pelos demandados são a utilização, em serviço particular, de equipamentos e materiais públicos, integrantes do acervo patrimonial do Poder Legislativo Municipal, além do uso irregular do trabalho de servidor público, através da utilização da estrutura e materiais da Câmara de Vereadores para o ajuizamento de ações individuais em nome de contribuintes vítimas de cobranças por excesso de consumo de água, o que teria finalidade predominantemente particular, já que importaria, para o Vereador, na conquista da simpatia do eleitorado e, para o Advogado, na captação de clientela e, quiçá, na percepção de eventuais honorários advocatícios. [...]"*

*Ao analisar o conjunto probatório constante dos autos civis, o MM. Juízo sentenciante asseverou que "[...] da análise do suporte probatório produzido, conclui-se que os demandados Luís Gustavo Moreira de Moraes e Ciro Gatto Umpierre utilizaram-se da estrutura e materiais de expediente postos à disposição dos edis para o desempenho das funções inerentes ao cargo, para a prática de atos que não se mostraram tendentes ao interesse público, inferindo-se que, ao contrário, foram desempenhados para fins particulares, permeados, especialmente, pelo intuito de promoção pessoal de cada um dos requeridos em suas respectivas áreas de atuação. [...]"*

*E, assim sendo, concluiu no sentido de que teria havido "a violação dos princípios constitucionais da Administração Pública disciplinados no artigo 37, da Constituição Federal, especialmente o da Legalidade, já que não demonstrado qualquer dispositivo legal a autorizar a prática dos atos em questão (financiamento da proposição individual de demandas em favor de determinados contribuintes), o da Impessoalidade, que veda a promoção própria, e o da Moralidade, vez que a atuação do agente público deve ser pautada em bases éticas sempre tendentes à promoção do bem comum. [...]"<sup>97</sup>.*

*Para, ao final, julgar parcialmente procedente a referida Ação Civil Pública, nos termos do que acima foi consignado (pg. 771/784).*

---

<sup>97</sup> **Note-se, portanto, que a sentença originária condenou os demandados em razão da prática de atos de improbidade administrativa que afrontaram princípios da administração pública, e nada mais. De igual maneira, quanto a isso, o MP não se insurgiu.**





Uma vez intimados, acusação e defesa interpuseram apelação. Luís Gustavo Moreira de Moraes, requereu, em razões de apelação (fls. 793/811), a reforma do decisório recorrido. Já o Ministério Público, em razões de apelação (pg. 815/820), enfatizando a alegada demonstração da *transgressão aos princípios da administração pública* (só e tão somente!), pugnou pela reforma parcial do decisório originário, de modo que fossem também impostas aos demandados as penas de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo mínimo de 8 anos, além da perda da função pública.

Em data de 25 de setembro de 2014, sobreveio acórdão advindo da Terceira Câmara Cível do TJ-RS (Apelação Cível nº. 70057144941) o qual, por sua vez, negou provimento ao apelo do ora consulente e, no mais, deu parcial provimento ao apelo ministerial, nos seguintes termos, *verbis*:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. - RECURSO DO DEMANDADO CIRO GATTO UMPIERRE NÃO CONHECIDO EM DECORRÊNCIA DA DESERÇÃO. - A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES POR VEREADOR E SEU CHEFE DE GABINETE, CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE, PORQUANTO REPRESENTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE (ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). CADERNO PROBATÓRIO FARTO E ROBUSTO. - PARA FINS DE CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AS CONDUTAS DOS RÉUS SE ALINHAM AO DISPOSTO NO ART. 9º, IV, DA LEI Nº. 8.429/92, CUJO VERBO É UTILIZAR. SABIAM E CONHECIAM OS DESVALOR DE SUAS AÇÕES. AGIR QUE NÃO ERA DE BOA-FÉ. - PENALIDADES APLICADAS QUE MERECEM MAJORAÇÃO EM FACE DA GRAVIDADE DOS FATOS IMPUTADOS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 12, I, DA LIA. NÃO CONHECERAM DA APELAÇÃO DO DEMANDADO CIRO GATTO UMPIERRE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DO DEMANDADO LUÍS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS E DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Opostos Embargos de Declaração (pg. 869/875), os declaratórios foram rejeitados. Interpostos, tempestivamente, os competentes Recursos Especial e Extraordinário, as irresignações foram inadmitidas pela vez primeira. Assim, uma





vez que interpostos os respectivos Agravos (em Recurso Especial e em Recurso Extraordinário), o feito originário pende de trânsito em julgado, restando submetido à análise, por ora, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (Agravo em Recurso Especial – e Extraordinário – nº. 70065276024; feito cadastrado no STJ sob o nº. AREsp nº 799966/RS (2015/0254341-5), Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho<sup>98</sup>, Primeira Turma).

Em suma, é o caso originário.

Resta-nos saber, então, se a referida condenação colegiada (não transitada em julgado) atrairia, em detrimento do ora consulente, a causa de inelegibilidade insculpida na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90 (Lei das Inelegibilidades)<sup>99</sup>, restringindo, assim sendo, parcela dos seus direitos políticos, em especial quanto à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado), e vedando, conseqüentemente, o deferimento de eventual registro de candidatura futuro.

A resposta, por sua vez, é terminantemente negativa.

Primeiramente, cumpre notar que a acusação proposta pelo MP-RS perante a Justiça Comum (3ª Vara Cível de Bagé-RS) delimitou, às inteiras, o *objeto do processo* (Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa). Com efeito, por ocasião da peça portal da referida ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, sustentou o Ministério Público ter havido a utilização de estrutura oficial e de servidor público municipal para fins particulares (de promoção político-eleitoral, no caso de Gustavo Moraes), *o que caracterizaria violação aos princípios norteadores da Administração Pública*. E pugnou, ao final, o órgão ministerial acusador, pela procedência do pedido com a declaração dos fatos imputados como atos de improbidade administrativa nos termos dos dispositivos legais apontados (art. 11 da LIA) e a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei 8.429/92.

---

<sup>98</sup> Última fase: **10/03/2016 (17:51) CONCLUSOS PARA DECISÃO AO(À) MINISTRO(A) NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (RELATOR) COM PARECER DO MPF.**

<sup>99</sup> LC 64/90, art. 1º, inc. I, alínea 'I': São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...]; **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;**".



Eis os limites da acusação, pois (!): *a pretensa prática de atos dolosos de improbidade administrativa em detrimento dos princípios regentes da Administração Pública* (art. 37 da Constituição Federal c/c art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa). Eis, por sua vez, o matiz atribuído à referida ação, que acabou por condicionar a defesa e, no mais, por fim, a sentença originária.

Transcorrido o feito, como demonstrado, sobreveio sentença que julgou *parcialmente procedente* a acusação, para “[...]. a) declarar os fatos imputados aos demandados como atos de improbidade administrativa, nos termos da legislação indicada; b) condenar os demandados ao pagamento de multa civil equivalente a três vezes o valor das remunerações percebidas como agentes públicos à época do fato, legalmente corrigido; c) impor a proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; [...]”.

Já de acordo com a fundamentação da precitada sentença “[...] os atos relatados como ímprobos e alegadamente praticados pelos demandados são a utilização, em serviço particular, de equipamentos e materiais públicos, integrantes do acervo patrimonial do Poder Legislativo Municipal, além do uso irregular do trabalho de servidor público, através da utilização da estrutura e materiais da Câmara de Vereadores para o ajuizamento de ações individuais em nome de contribuintes vítimas de cobranças por excesso de consumo de água, o que teria finalidade predominantemente particular, já que importaria, para o Vereador, na conquista da simpatia do eleitorado e, para o Advogado, na captação de clientela e, quiçá, na percepção de eventuais honorários advocatícios. [...]”.

Disse mais, a r. sentença da Origem: “[...] da análise do suporte probatório produzido, conclui-se que os demandados Luís Gustavo Moreira de Moraes e Ciro Gatto Umpierre utilizaram-se da estrutura e materiais de expediente postos à disposição dos edis para o desempenho das funções inerentes ao cargo, para a prática de atos que não se mostraram tendentes ao interesse público, inferindo-se que, ao contrário, foram desempenhados para fins particulares, permeados, especialmente, pelo intuito de promoção pessoal de cada um dos requeridos em suas respectivas áreas de atuação. [...]”.

E mais, ainda: ***“a violação dos princípios constitucionais da Administração Pública disciplinados no artigo 37, da Constituição Federal, especialmente o da Legalidade, já que não demonstrado qualquer dispositivo legal a autorizar a prática dos atos em questão (financiamento da proposição individual***



*de demandas em favor de determinados contribuintes), o da Impessoalidade, que veda a promoção própria, e o da Moralidade, vez que a atuação do agente público deve ser pautada em bases éticas sempre tendentes à promoção do bem comum. [...]”<sup>100</sup>.*

Julgou-se, assim, parcialmente procedente a ação (pg. 771/784).

Pois bem. O que se extrai dos excertos acima reproduzidos é que a acusação delimitou as suas investidas/pretenções de maneira demasiado clara, ou seja, apontou a prática de atos de improbidade administrativa por *afronta aos princípios da administração pública* (art. 11 da LIA). Eis o objeto do processo. A defesa pautou sua atuação nos limites da acusação e, logo, refutou a tese acusatória. Já a sentença de mérito, por seu turno, seguindo tais limites, julgou parcialmente procedente a ACP em voga, declarando, peremptoriamente, a prática de atos ímprobos por parte dos demandados, *os quais importaram em afronta aos princípios regentes da administração pública (art. 11), só e tão somente (!)*.

Recorreram, acusação e defesa. A acusação, por sua vez, *não se insurgiu contra o desfecho sentencial, senão apenas postulou a reforma parcial do decisum, para o efeito de imposição das penas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público*. Nada além disso! Ou seja: *se contentou, o órgão ministerial, com a conclusão da sentença originária no sentido da prática de atos ímprobos por afronta a princípios da administração pública*.

Nada obstante, para surpresa de tudo e de todos, em parecer da Procuradoria de Justiça, à revelia do demandado, portanto, sobreveio nova capitulação legal, no sentido de que os fatos se subsumiriam às disposições constantes do inciso IV do artigo 9º da LIA, e não mais ao artigo 11. Isto é: à revelia do acusado, modificou-se a capitulação legal dos fatos e, assim sendo, de um pretense ato ímprobo por afronta a princípios, passou-se a um suposto ato de improbidade que importou em enriquecimento ilícito. Atacou-se, aí, princípios constitucionais, em especial, o princípio do contraditório. De qualquer forma, apesar dos pesares, não foi além o MP atuante em segundo grau.

---

<sup>100</sup> **Note-se, portanto, que a sentença originária condenou os demandados em razão da prática de atos de improbidade administrativa que afrontaram princípios da administração pública, e nada mais. De igual maneira, quanto a isso, o MP não se insurgiu.**



Em data de 25 de setembro de 2014, sobreveio acórdão advindo da Terceira Câmara Cível do TJ-RS (Apelação Cível nº. 70057144941) o qual, por sua vez, negou provimento ao apelo do ora consulente e, no mais, deu parcial provimento ao apelo ministerial, nos seguintes termos, *verbis*: “**EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. - Recurso do demandado Ciro Gatto Umpierre não conhecido em decorrência da deserção. - A utilização de recursos públicos para fins particulares por vereador e seu chefe de gabinete, configura ato de improbidade, porquanto representa violação aos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal). Caderno probatório farto e robusto. - Para fins de configuração do ato de improbidade administrativa as condutas dos réus se alinham ao disposto no art. 9º, IV, da Lei nº. 8.429/92, cujo verbo é utilizar. Sabiam e conheciam os desvalor de suas ações. Agir que não era de boa-fé. - Penalidades aplicadas que merecem majoração em face da gravidade dos fatos imputados. Inteligência do artigo 12, I, da LIA. NÃO CONHECERAM DA APELAÇÃO DO DEMANDADO CIRO GATTO UMPIERRE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DO DEMANDADO LUÍS GUSTAVO MOREIRA DE MORAIS E DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO”.**

Note-se, então, inobstante a demanda ter restado delimitada numa acusação da prática de atos ímprobos por *afrenta a princípios da administração pública* (só e tão somente – desde a acusação, defesa, instrução, alegações finais e sentença), que o aresto regional, em manifesto ataque ao princípio do contraditório, reformou, à sorrelfa, a capitulação legal dos fatos descritos na inaugural, concluindo, ao contrário da própria acusação, que estar-se-ia frente a um ato ímprobo tal e qual o descrito no inciso IV do artigo 9º da LIA, e não diante do disposto no artigo 11 do mesmo diploma legal. E isso tudo, pois, ao dizer: “*Para fins de configuração do ato de improbidade administrativa as condutas dos réus se alinham ao disposto no art. 9º, IV, da Lei nº. 8.429/92, cujo verbo é utilizar*”.

Eis o (confuso) enredo de fundo, à exaustão. De uma forma ou de outra, contudo, *não há falar em inelegibilidade!*

Com efeito, segundo constou da fundamentação do aresto originário, “*No curso da lide, restou demonstrado pela prova coligida, em especial a colhida durante o inquérito civil, que os demandados Luís Gustavo Moreira de Moraes e Ciro Gatto Umpierre praticaram os atos de improbidade caracterizados pela utilização indevida de espaço e*



*material público para práticas irregulares e ações não condizentes com os cargos de vereador e chefe de gabinete, respectivamente, como adiante se verá, o que viola o dever de observância aos princípios da moralidade, impessoalidade e legalidade. É fato incontroverso nos autos que o demandado Ciro Gatto Umpierre ocupava o cargo de Chefe de Gabinete do Vereador Luís Gustavo Moreira de Moraes, na Câmara de Vereadores, nomeado sob o regime de cargo em comissão no ano de 2009 (Ofício de fl. 48, Portaria de nomeação de fl. 49 e Memorando de fl. 268), ocasião em que utilizadas máquinas copiadoras e folhas timbradas da Casa Legislativa para elaborar instrumento procuratório, declaração de pobreza e petições iniciais cuja parte ré figurava o Departamento de Água e Esgotos de Bagé (fls. 20-27). Ditas demandas, do que se extrai dos autos, questionavam a cobrança ilegal de taxa de água e tinham manifesto propósito de atrair clientela para o escritório de advocacia do demandado Ciro Gatto Umpierre ("Ciro Umpierre Advogados"), bem ainda para obter promoção pessoal para o vereador Luís Gustavo com o intuito político-eleitoral. Aliás, é de referir que o próprio demandado Ciro Gatto Umpierre chancela a prática da conduta ímproba ao afirmar nos autos do Inquérito Civil que: Por determinação do Vereador Luís Gustavo Moreira de Moraes, que chamou pela rádio os contribuintes, os trinta e nove (39) pedidos judiciais cujas cópias e posições processuais se encontram em anexo, FORAM CONFECCIONADAS COM MATERIAL DA CÂMARA, NO GABINETE DO VEREADOR, ONDE OCORRERAM AS IMPRESSÕES. Como esclarecido por dona GLEDI, ela manteve contato com o Vereador, que a encaminhou aos cuidados da secretária, que na ante sala (recepção) confeccionou a procuração e a declaração de pobreza que ela assinou, documentos encaminhados ao fórum local pelo advogado. (fl. 278). [...]" (p. 09 do acórdão).*

Partindo dessas premissas fáticas, o voto condutor do julgado acabou indo no seguinte sentido, *verbis*: "[...]. Com efeito, indubitável que os demandados ao financiarem a proposição de ações individuais em favor de determinados cidadãos, possivelmente eleitores, **terminaram por violar os princípios constitucionais que regem o agir da administração pública**, notadamente no que diz à moralidade do agente público. Incontroverso que as ações dos demandados utilizando-se do material público, servidores públicos e das dependências da Câmara Municipal local, para veicular reclamações de eleitores contra cobranças efetuadas pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto de Bagé – DAEB -, que deveriam ser encaminhadas pelas vias adequadas e não particularizadamente ante os evidentes propósitos de mandato e profissionais, com benefícios recíprocos, escancara o elemento subjetivo, isto é, o dolo. [...]" (Grifamos) (p. 11 do acórdão).

Isto é: tal e qual concluiu a sentença originária, o acórdão regional acabou por reconhecer a prática de atos ímprobos por afronta a princípios regentes



da administração pública, em especial, o princípio da moralidade. Proveu-se, assim, em parte o apelo ministerial, para o efeito de, reconhecendo a prática de atos dolosos de improbidade por violação aos princípios da administração pública (art. 11), impor a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos.

Assim sendo, diante dos limites do aresto regional, *não há falar em inelegibilidade, porquanto ausentes os requisitos elementares "danos ao erário" (art. 10) e "enriquecimento ilícito" (art. 9º) – vide capítulo anterior.*

De toda e qualquer sorte, em afronta manifesta ao princípio do contraditório, no parágrafo seguinte, a v. decisão regional incorreu em abrupta guinada, acabando por consignar, a partir do voto condutor do julgado, que *"Contudo, concordo com o ilustre Procurador de Justiça que oficia neste feito, Dr. Eduardo Roth Dalcin, no sentido de que as ações dos requeridos se subsumem, mais precisamente, ao disposto no art. 9º, IV, da LIA, pois o verbo acionado é utilizar, aplicando-se à hipótese as penalidades do artigo 12, I, da Lei nº 8.429/92. [...]"* (pp. 11-12 do acórdão).

E concluiu, ao final: *"[...] Ante o exposto, não conheço da apelação do demandado Ciro Gatto Umpierre, nego provimento ao apelo de Luís Gustavo Moreira de Moraes e dou parcial provimento ao recurso do Ministério Público para aumentar a pena de multa civil para cinco vezes o valor da remuneração percebida pelos agentes públicos na época dos fatos, majorar a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, para cinco anos e, fixar a pena de suspensão dos direitos políticos pelo mesmo prazo de cinco anos. [...]"*.

Extrai-se, assim, do acórdão regional, o seguinte:

a) *os limites da acusação e sentença originária deram conta da prática de atos ímprobos por afronta dos princípios da administração pública;*

b) *tal situação, é evidente, não gera qualquer inelegibilidade em detrimento do ora consulente, tudo porquanto ausentes as elementares legais, quais sejam, conjuntamente, danos ao erário público (art. 10 da LIA) e enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA);*



c) a *causa de inelegibilidade inserta na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da LC 64/90 não apanha, portanto, o ora consulente.*

Contudo, nota-se, de igual maneira, que o acórdão regional proferido nos autos da Apelação Cível nº. 70057144941, à revelia do ora consulente (então demandado), e, portanto, em afronta manifesta ao princípio do contraditório (que veda, dentre outras coisas, a surpresa), tangenciou do cerne do debate e, para além dos limites da acusação, sustentou ser o caso de um ato ímprobo à luz do inciso IV do artigo 9º da LIA. E não foi além, diga-se de passagem, porém.

Não foi diferente, no mais, quanto ao voto proferido pelo Des. Revisor, Eduardo Delgado, que, acompanhando a relatora, consignou finalmente que “*Neste sentido, evidenciada a permissão para o exercício da advocacia privada nas dependências da Câmara Municipal de Bagé, no mínimo por parte do seu chefe de gabinete, bem como a promoção política pessoal do recorrente e a atração de clientes para o escritório do seu assessor parlamentar, a revelar a prática de ato de improbidade, consoante o contido nos arts. 9º, IV, e 11 da Lei Federal nº 8.429/92*”. O Presidente da Colenda Câmara Cível apenas acompanhou o voto da Des. Relatora.

Esta situação, é bom que se diga, é (foi) absolutamente ilegal/inconstitucional. E o é (foi), por oportuno, tendo em conta a afronta direta a princípios constitucionais (contraditório, em especial). Nesse escopo, vale dizer que o “senso comum teórico” (WARAT) costuma dizer que “o réu se defende de fatos e não de capitulações legais”. No entanto, de bom alvitre notar que a normativa de regência traz três macro tipificações de atos ímprobos, a saber, atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), danos ao erário público (art. 10) e afronta a princípios da administração pública (art. 11). Cada uma dessas tipificações, por sua vez, carrega, inciso a inciso, diversas micro tipificações, cada qual com suas elementares. Logo, não se está a tratar, na espécie, de meras capitulações legais, mas, sim, e sobretudo, de condutas típicas que carregam circunstâncias elementares (fáticas!) demasiado características e discrepantes entre si, de tal forma que a defesa irá, ao final e ao cabo, sustentar suas teses de modo a contrapor essas elementares, a depender do teor da acusação. E a defesa, bem sabemos, em um processo regido pelo sistema acusatório, é “escrava” da denúncia e dos seus limites. Assim sendo, considerando a absoluta discrepância fática entre um e outro fato típico (LIA, art. 9º, inc. IV e





art. 11), e que, à defesa, não foi oportunizada a mínima manifestação acerca daquele dispositivo da lei de regência de modo a contrapor a inovação acusatória existente, queda-se abarcada por conspícua nulidade a decisão lavrada nos autos do apelo em voga, porquanto em afronta ao princípio constitucional do contraditório e, logo, do devido processo legal.

Assim sendo, por tudo, sustenta-se que este ato imputado ao ora consulente em sede de ação de improbidade administrativa não poderia sequer ser (re)conhecido pela Justiça Eleitoral, para o efeito de atração ou não de eventual causa de inelegibilidade. Isso pelas razões acima expostas, bem assim porque, atente-se para isto, o único fato declarado como ímprobo pela Justiça Comum e, logo, competente, foi um ato de improbidade por afronta à principiologia inerente à administração pública. Atos ímprobos dessa natureza, enfim, não atraem a causa de inelegibilidade em debate (alínea 'I'). E eventual registro de candidatura do ora consulente, não havendo outros empecilhos legais, deve ser deferido.

Ainda que assim não fosse, porém, cumpre gizar que *a decisão regional em hipótese alguma indicou, concomitantemente, a prática de atos ímprobos que tenham importado, simultaneamente, danos ao erário e enriquecimento ilícito*. Isso, definitivamente, não se encontra nos limites da fundamentação da sentença originária e do acórdão regional. Quiçá, pois bem, no dispositivo das mesmas decisões. E também, neste viés, não há, definitivamente, como se falar em inelegibilidade, tal e qual o que dispõe a alínea 'I' do inc. I do art. 1º da LC 64/90.

Atrelado a isso, vale afirmar que não se imputou ao ora consulente qualquer desvio de dinheiro público ou, até mesmo, e expressamente, danos ao erário público, a partir de uma conduta dolosa ou assemelhada. A imputação firmada contra Gustavo Moraes foi a pretensa utilização de um problema local (cobrança excessiva da taxa de água pelo Município) com vistas à obtenção de louros político-eleitorais, a partir da utilização estrutura do seu gabinete enquanto vereador. Tal fato, inexoravelmente, se subsumiria à hipótese do artigo 11 da LIA (afronta a princípios da administração), nada além disso, como bem concluiu a v. sentença da origem, aliás, e parte do (confuso) voto condutor do acórdão regional. No mais, *ainda que se tenha reconhecido a pretensa prática do ato ímprobo descrito no inciso IV do artigo 9º da LIA, algo que se deu de maneira ilegal/inconstitucional, não houve, na espécie, qualquer determinação/imposição de*





*devolução de pecúnia ou ressarcimento dos cofres públicos, o que dá guarida maior à tese defendida neste parecer, no sentido da inexistência de atração de qualquer inelegibilidade (ausente a concomitância entre dano (art. 10) e enriquecimento ilícito (art. 9º)). TAL RECONHECIMENTO SE DEU DE MANEIRA ISOLADA, AUSENTE A CONCOMITÂNCIA, PORTANTO. Não é trazido, pois, no aresto regional, uma linha sequer sobre eventual dano, quiçá declarada a prática de qualquer ato ímprobo de acordo com o artigo 10 da Lei de Improbidade. E NÃO HÁ REFERÊNCIA EXPRESSA A ESTE ILÍCITO, SEQUER MINIMAMENTE (!).*

Desse modo, finalmente, para o efeito de análise da (não) incidência de eventual inelegibilidade na espécie, importa reafirmar que a análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que *"a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa"* (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014); igualmente, calha (re)assentar que *"2 . A incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) suspensão dos direitos políticos; v) prazo de inelegibilidade não exaurido. 3. Com base na compreensão da reserva legal proporcional, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais. 4. A incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 pressupõe análise vinculada da condenação colegiada imposta em ação de improbidade administrativa, não competindo à Justiça Eleitoral, em processo de registro de candidatura, chegar à conclusão não reconhecida pela Justiça Comum competente. 5. Condenação colegiada por improbidade administrativa decorrente de violação de princípios (art. 11 da Lei nº 8.429/1992). A análise sistemática da Lei de Improbidade revela que a condenação por violação de princípios não autoriza a necessária conclusão de que houve dano ao erário, tampouco enriquecimento*



*ilícito. São condutas tipificadas em artigos distintos e podem ocorrer isoladamente”* (Recurso Ordinário nº 44853, Acórdão de 27/11/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014); e, por derradeiro, não ignoremos que *“Sem a presença dos elementos “enriquecimento ilícito” e “dano ao erário” em condenação por improbidade administrativa não incide a inelegibilidade da alínea “I” [...]”* (Registro de Candidatura nº 57007, Acórdão de 13/08/2014, Relator (a) DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/08/2014).

Para que fique, enfim, mais claro e estreme de dúvidas: de uma forma ou de outra, isto é, reconhecendo-se a prática do ato ímprobo por afronta a princípios da administração pública (art. 11), reconhecendo-se, ao revés, a prática de atos ímprobos que importaram em enriquecimento indevido pelo uso de estrutura de gabinete parlamentar para fins eleitorais (no caso do ora consulente) – art. 9º, IV – ou, enfim, ambos, não haveria falar-se em inelegibilidade, tendo em conta a ausência da concomitância entre os seguintes requisitos legais: a) condenação transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado; b) ato doloso de improbidade administrativa; c) suspensão dos direitos políticos; d) *danos ao erário público* e; e) *enriquecimento ilícito*.

Portanto, de tudo que foi exposto, é de se concluir: *ausente a prática de ato doloso de improbidade administrativa que, sancionado com a suspensão dos direitos políticos, tenha importado, concomitantemente, danos ao erário e enriquecimento ilícito, não há falar na atração da causa de inelegibilidade prevista na alínea ‘I’ do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90. É a legislação correspondente, a doutrina e a jurisprudência (do TSE e do TRE-RS).*

## **VI - RESPOSTA AOS QUESITOS:**

- a) A condenação (não transitada em julgado) imposta ao consulente atrai ou não a causa de inelegibilidade prevista na alínea ‘I’ do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90?

Resposta: Ausente a prática de ato doloso de improbidade administrativa que, sancionado com a suspensão dos direitos políticos, tenha importado, concomitantemente, danos ao erário e



enriquecimento ilícito, não há falar na atração da causa de inelegibilidade prevista na alínea 'I' do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/90. É a legislação correspondente, a doutrina e a jurisprudência (do TSE e do TRE-RS).

- b) No caso de eventual pedido de registro de candidatura para cargos majoritários ou proporcionais, cumpridas as condições de elegibilidade e atendidas às demais condições de registrabilidade, seria hipótese de deferimento do referido registro por parte da Justiça Eleitoral?

Resposta: Não havendo outro empecilho legal, a situação fático-jurídica envolta ao consulente reclama o deferimento de eventual registro de candidatura pela Justiça Eleitoral.

É o parecer.

Porto Alegre, 30 de julho de 2016.

**GUILHERME RODRIGUES CARVALHO BARCELOS**

Mestrando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Especialista em Direito Constitucional pela Escola Paulista de Direito (EPD).

Especialista em Direito Eleitoral pela Verbo Jurídico (Porto Alegre-RS).

Membro-Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Autor de livros e artigos jurídicos nas áreas de Direito Constitucional e Eleitoral.

Professor convidado e Palestrante.

Advogado.