

CENTRO UNIVERSITÁRIO
UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO
CURSO DE DIREITO

ALEXANDRE DA COSTA ALVES

**EFICÁCIA DA LEI DA FICHA LIMPA ANTE A MOROSIDADE NOS
JULGAMENTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA DAS AÇÕES MOVIDAS POR ATO
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: uma análise dos dados judiciais do Estado do
Maranhão à luz dos índices do TRF-1 e TRE-MA e do caso de Arari-MA**

São Luís

2023

ALEXANDRE DA COSTA ALVES

**EFICÁCIA DA LEI DA FICHA LIMPA ANTE A MOROSIDADE NOS
JULGAMENTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA DAS AÇÕES MOVIDAS POR ATO
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: uma análise dos dados judiciais do Estado do
Maranhão à luz dos índices do TRF-1 e TRE-MA e do caso de Arari-MA**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Alves, Alexandre da Costa

Eficácia da lei da ficha limpa ante a morosidade nos julgamentos em segunda instância das ações movidas por ato de improbidade administrativa: uma análise dos dados judiciais do estado do Maranhão à luz dos índices do TRF-1 e TRE-MA e do caso de Arari-MA. / Alexandre da Costa Alves. __ São Luís, 2023.

66 f.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Efetividade. 2. Improbidade administrativa. 3. Lei da ficha limpa. 4. Maranhão. 5. Morosidade. I. Título.

CDU 342.8(812.1)

ALEXANDRE DA COSTA ALVES

**EFICÁCIA DA LEI DA FICHA LIMPA ANTE A MOROSIDADE NOS
JULGAMENTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA DAS AÇÕES MOVIDAS POR ATO
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: uma análise dos dados judiciais do Estado do
Maranhão à luz dos índices do TRF-1 e TRE-MA e do caso de Arari-MA**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 21/06/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida (Orientador)

Centro Universitário

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Adv. Me. Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante

Membro Externo

Profa. Ma. Mari-Silva Maia da Silva

Centro Universitário

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

A todos os cidadãos que anseiam por uma mudança efetiva na atual conjectura eleitoral brasileira.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar meus passos até aqui.

À minha família, pelo companheirismo e apoio diário.

Aos meus amigos, em especial Ricardo Jorge Sousa Diniz e Glória Maria de Paula Soares, pelo apoio durante o longo processo de conclusão do curso, até a chegada deste momento.

Aos meus colegas de turma, Ítalo Miqueias Correia Araripe, Kayra Cananda Oliveira Carvalho e Vanilde Barbosa, os quais tornaram a jornada do famigerado curso superior mais leve.

À Byanca Ravenny, pela parceria durante todo o período de graduação e, até a presente data, por sua amizade, companheirismo, apoio e dedicação, pelos momentos compartilhados, conversas e puxões de orelha, sem a qual, com certeza, a carga durante a caminhada teria sido mais pesada e exaustiva.

Ao Abas Advogados Associados, onde tive a oportunidade de estagiar desde o primeiro período de faculdade, proporcionando a mim maior crescimento profissional e aperfeiçoamento técnico dos conhecimentos acadêmicos.

Aos meus professores e, em especial ao meu orientador, Prof. Me. Igor Almeida, pela atenção e auxílio durante a realização deste trabalho. A vocês professores, que se dedicam diariamente a edificar vidas através do conhecimento, compartilhando saberes, com certeza a profissão *mater*, responsável por dar vida às demais profissões.

“Papai, quando eu crescer, eu quero ser anão pra roubar, renunciar, voltar na próxima eleição.”

Os Paralamas do Sucesso

RESUMO

A Lei Complementar (LC) nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa trouxe novas hipótese de inelegibilidade, alterando a LC nº 64/90, visando à maior lisura, moralidade e ética dos candidatos e do procedimento eleitoral. Diante disso, o trabalho consiste na análise do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90, hipótese advinda com a Lei da Ficha Limpa, que prevê 8 (oito) anos de inelegibilidade para condenados por ato de Improbidade Administrativa, com suspensão de Direitos Políticos, por decisão transitada em julgado ou por órgão colegiado, buscando verificar a efetividade desse dispositivo a partir da análise de sua aplicação dentro do Estado do Maranhão. Partiu-se do conceito de Direitos Políticos e suas hipóteses de restrição, sendo a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa e a LC nº 64/90 as principais normas que importam na restrição desses direitos. Posteriormente, passa-se ao estudo dessas normas à luz das estruturas do Judiciário, com vistas à interação e ao desdobramento entre a Justiça Federal (JF) e a Justiça Eleitoral para que se chegue à aplicação da inelegibilidade da “L”. Através da metodologia aplicada, método indutivo aliado a pesquisas bibliográficas e estudo de caso da cidade de Arari-MA, bem como da análise quantitativa da litigiosidade, sentenciamento e efetividade do Judiciário divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, constatou-se que o Maranhão apresenta grande morosidade processual e que esse déficit, em particular na JF, interfere diretamente na celeridade da aplicação da alínea “L” da LC nº 135/10, algo que, por vezes, também prejudica o real objetivo da norma, refletindo em problemas estruturais quanto à efetividade do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90.

Palavras-chave: efetividade; improbidade administrativa; Lei da Ficha Limpa; Maranhão; morosidade.

ABSTRACT

The Complementary Law (LC) n. 135/10 – Clean Record Law brought new hypotheses of ineligibility, changing LC n. 64/90, aiming at greater fairness, morality and ethics of candidates and the electoral procedure. In view of this, the work consists of the analysis of article 1, I, “L” of LC n. 64/90, a hypothesis arising from the Clean Record Law, which provides for eight years of ineligibility for those convicted of administrative impropriety, with suspension of political rights, by final decision or by a collegiate body, seeking to verify the effectiveness of this device based on the analysis of its application within the State of Maranhão. The starting point was the concept of Political Rights and their hypotheses of restriction, with Law n. 8.429/92 – Law of Administrative Improbity and LC n. 64/90, the main norms that matter in the restriction of these rights. Subsequently, we move on to the study of these norms in the light of the structures of the judiciary, with a view to the interaction and unfolding between the Federal Justice (JF) and the Electoral Justice so that the application of the ineligibility of the “L” is reached. Through the applied methodology, inductive method combined with bibliographical research and case study of the city of Arari-MA, as well as the quantitative analysis of the litigiousness, sentencing and effectiveness of the judiciary disclosed by the National Council of Justice, it was verified that, Maranhão presents great slowness procedural and that this deficit, particularly in the JF, directly interferes with the speed of application of item “L” of LC n. 135/10, something that sometimes also undermines the real objective of the rule, reflecting on structural problems regarding the effectiveness of the art. 1st, I, “L” of LC n. 64/90.

Keywords: administrative dishonesty; Clean Record Law; effectiveness; Maranhão; sluggishness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
art.	artigo
CE	Código Eleitoral
Cf.	confira
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNCIAI	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
ex.	exemplo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MA	Maranhão
MA	Maranhão
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção
MP	Ministério Público
nº	número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PLP	Projeto de Lei Popular
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TJ-MA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TRE	Tribunal Regional Eleitoral

TRE-MA	Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DOS DIREITOS POLÍTICOS	15
2.1	Origem e evolução dos Direitos Políticos	15
2.2	Direitos Políticos como consectários dos Direitos Fundamentais	19
2.3	A Inelegibilidade e a Improbidade Administrativa como forma de restrição aos Direitos Políticos	23
3	O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM SEDE DE APRECIACÃO PELA LEI DA FICHA LIMPA	28
3.1	Improbidade Administrativa: aspectos gerais	28
3.2	Da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990	33
3.3	A Inelegibilidade sob a perspectiva da Improbidade Administrativa: da alínea “I”, I da LC nº 64/90	39
4	APLICAÇÃO PRÁTICA DA INELEGIBILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA ESTRUTURA JUDICIÁRIA ATUAL	45
4.1	Os problemas estruturais do Judiciário e as delongas para o juízo de cognição exauriente	46
4.2	Tribunal Regional Federal da 1ª Região x Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão: atuação e trâmite procedimental em um comparativo de dados	50
4.3	Estudo de caso: a morosidade na tramitação do Processo nº 0004858-18.2010.4.01.3700 e a repercussão na inelegibilidade no município de Arari-MA...	54
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

O Direito está sempre em constante mudança, buscando ofertar maior qualidade e efetividade na resolução das problemáticas sociais. Não alheia a isso, está a realidade do Direito Eleitoral, o qual, em meio às diversas normativas que norteiam a realização dos procedimentos eleitorais, procura sempre proporcionar maior lisura eleitoral e uma condução eficiente e proba da administração do patrimônio público como um todo.

Em virtude disso, a partir dos anseios da população e com vistas à melhoria do cenário político nacional, envolto a escândalos de corrupção e de má Administração Pública, surgiu a Lei Complementar (LC) nº 135/10, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, que proporcionou alterações na já consolidada LC nº 64/90 – Lei de Inelegibilidade e estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade nos termos do art. 14, § 9º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

No entanto, muitas dessas modificações sofreram grandes embates e discussões doutrinárias, uma das mais comentadas foi a inserção da alínea “L”, a qual prevê a hipótese de inelegibilidade por 8 (oito) anos para aqueles que forem condenados em segunda instância por ato de Improbidade Administrativa, com suspensão dos Direitos Políticos, nos termos da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Diante disso, o tema do presente trabalho, “Eficácia da Lei da Ficha Limpa ante a morosidade nos julgamentos em segunda instância das ações movidas por ato de Improbidade Administrativa”, busca analisar o procedimento de aplicação da inelegibilidade prevista no art. 1º, I “L” da LC nº 64/90, bem como sua efetividade prática, à luz dos desdobramentos das estruturas do Poder Judiciário e da justiça nacional, tendo como principal influência a morosidade do Judiciário e como foco uma análise aplicada dentro do Estado do Maranhão.

Sendo o principal objetivo da Lei da Ficha Limpa a proteção da moralidade e da ética dentro do procedimento eleitoral, bem como coibir a condução no país, visando evitar que candidatos ímprobos e corruptos cheguem ao seio do poder público. Sendo a alínea “L” o principal mecanismo de cumprimento dessas normativas, em linhas gerais, a problemática identificada e que se busca, ao final, responder é se o art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 é realmente efetivo na tentativa de impedir que candidatos ímprobos ocupem cargo eletivo.

De forma específica, os objetivos do trabalho são proporcionar maior conhecimento sobre os Direitos Políticos e as espécies de restrição desses direitos através das hipóteses de inelegibilidade sob a perspectiva das alterações advindas com a Lei da Ficha Limpa. Além de discorrer sobre a correlação existente entre a LIA e a Lei da Ficha Limpa e de investigar a

efetividade prática do art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 à luz dos impactos na estrutura do Judiciário atinentes à morosidade e às delongas processuais, para através disso se chegar à resposta para a hipótese suscitada.

A hipótese é de que o art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 se mostra ineficaz à medida que sofre interferências da morosidade do Judiciário. Com a mora nas decisões de segunda instância em âmbito da Justiça Federal nos casos de Improbidade Administrativa, gera óbice a uma aplicação da referida hipótese de inelegibilidade em tempo célere, algo que prejudica a efetividade do objetivo que a norma busca cumprir, compelindo para que o agente ímprobo continue ocupando cargo eletivo.

A metodologia utilizada se deu sob a égide do método indutivo, conceituado como aquele que parte do estudo de casos particulares confirmadores da realidade generalizada (GIL, 2008, p. 10). Foi realizada pesquisa de cunho exploratório e explicativo, posto que são aqueles que cuidam de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e de identificar os fatores que podem contribuir para a ocorrência de algum fenômeno (GIL, 2008, p. 27-28) — nesse caso, a influência da morosidade do Judiciário sobre a aplicação do art. 1º, I “L” da LC nº 64/90.

Ademais, o meio de pesquisa utilizado foi a pesquisa bibliográfica, constituída pelo uso de informações disponíveis na Internet, livros e artigos científicos, a utilização de análise de dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como o estudo de caso concreto identificado em município do Estado do Maranhão, por meio de pesquisa realizada dentro do Processo Judicial Eletrônico (PJe), o sistema judicial eletrônico de acompanhamento processual.

A ideia para o desenvolvimento do trabalho, bem como a temática adotada, se deu após a visualização de situações do cotidiano, em que chefes do Poder Executivo corriqueiramente cometem atos ímprobos e são beneficiados pelas delongas procedimentais com a possibilidade de ocuparem novamente cargo eletivo, surgindo a inquietação para uma análise mais aprofundada acerca da temática, focada na problemática existente com relação à aplicação prática da Lei da Ficha Limpa.

Além disso, sabendo que o Direito, de modo geral, está sempre tentando se adequar a fim de proporcionar maior efetividade na concreção dos direitos e deveres estabelecidos pela Carta Maior e promover as bases concretas para o Estado Democrático de Direito e sabendo-se que o Direito Eleitoral representa um ramo significativo dentro da estrutura do sistema político nacional, as pesquisas voltadas ao estudo desse tema servem de base para um aprendizado crítico, que refletirá de forma positiva na prática da atuação profissional dos acadêmicos.

Ressalta-se, ainda, a importância de se abordar um tema com fortes implicações na sociedade, a qual recebe o produto direto, fruto da administração daqueles que ocupam os cargos eletivos, representantes das esferas de poder e, de igual modo, os reflexos de uma possível má gestão, de modo que a apresentação de dados atinentes à repercussão de uma norma que atinge diretamente a condução do sistema que rege a sociedade importa em grande relevância social.

Atendendo a essa conjuntura, os capítulos do presente trabalho visam abordar, inicialmente, os Direitos Políticos, adentrando na sua origem, seu desdobramento dentro da perspectiva dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais, assim como as possibilidades de limitação e restrição desses direitos, principalmente através da LIA e da Lei de Inelegibilidade.

Posteriormente, o segundo capítulo, tendo como foco a correlação existente entre a LIA e a Lei de Inelegibilidade, busca denotar os conceitos dessas normativas e sua origem, bem como os desdobramentos da Lei nº 8.429/92 e da LC nº 64/90, tal qual as alterações através da LC nº 135/10, com ênfase no estudo da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “L”.

Por fim, o terceiro capítulo se pauta na análise da aplicação prática do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90 e das influências das estruturas do Judiciário na efetividade desse dispositivo, a partir da demonstração e da análise dos dados de litigiosidade e congestionamento do Judiciário em âmbito nacional e do Estado do Maranhão, com foco especial no tempo gasto para o sentenciamento da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral, aliado ao discurso doutrinário sobre essas informações perpassadas. Além disso, a última seção visa a um estudo de caso atinente à realidade da cidade de Arari-MA, a qual tem o objetivo de demonstrar a correlação dos dados com a realidade concreta, de modo que se possibilita avaliar se a morosidade do Judiciário interfere na efetividade prática do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90.

2 DOS DIREITOS POLÍTICOS

Como ponto de partida do presente trabalho, este capítulo busca abordar os Direitos Políticos em suas noções gerais. Inicialmente, o estudo será voltado à origem e à base normativa desses direitos, os quais são tidos como Direitos Fundamentais, garantidos constitucionalmente, de forma que se entenda como se deu o surgimento desses preceitos, seu conceito, ideais e a motivação para sua aplicação na realidade brasileira.

Na segunda seção, o estudo será voltado à exposição das características intrínsecas dos Direitos Políticos, bem como os princípios aos quais estão atrelados dentro do ordenamento jurídico brasileiro, visando tratar de suas disposições na legislação nacional e, em especial, na Carta Republicana de 1988, não deixando de lado sua estrutura na perspectiva das convenções internacionais.

Ao fim, a terceira seção se ocupa em informar as possibilidades de restrição no exercício dos Direitos Políticos, buscando aprofundar os conhecimentos sobre a dicotomia que engloba a suspensão desses Direitos Fundamentais, em vista da doutrina que ampara e norteia a viabilidade da privação desses direitos sob a ênfase dos dispositivos legislativos permissores.

2.1 Origem e evolução dos Direitos Políticos

Conforme Gomes (2010, p. 106), os Direitos Políticos, também chamados de direitos cívicos, podem ser conceituados como um conjunto de prerrogativas e deveres inerentes ao cidadão, que englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado. São previstos constitucionalmente e dispõem sobre questões relativas à soberania popular.

Do mesmo modo, no dizer de Oliveira e Amaral (2014, p. 2), os Direitos Políticos são um conjunto de normas que, além de regular as situações no âmbito eleitoral, refletem a soberania popular e o exercício da cidadania. Em decorrência disso, Piacentin (2006, p. 32) assevera que os Direitos Políticos podem ser tidos como a “razão de um Estado Democrático Constitucional”, à medida que o próprio exercício da democracia — participação do povo nas escolhas dos seus representantes¹ — depende da expansão dos Direitos Políticos.

Assim, falar de Direitos Políticos é ter que se remeter diretamente à ideia de democracia, de modo que o primeiro não pode existir sem o segundo, “pois é a partir da

¹ Cf. RIBEIRO, Débora. Democracia. In: DICIO: dicionário online de português. Matosinhos: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/democracia/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

democracia que o poder emanara do povo” e, sem a existência dos Direitos Políticos, a democracia esvaziaria sua razão de ser (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 2). No entanto, importante pontuar que a inserção dos Direitos Políticos de forma ordenada como norma jurídica ocorreu de maneira gradual, ou seja, nem sempre existiu, envolvendo uma evolução histórica em seu processo de implementação, evolução essa que permeia o marco do reconhecimento dos Direitos Humanos (PIACENTIN, 2006, p. 55-56) — assunto que será abordado de modo mais aprofundado na próxima seção deste capítulo.

O primeiro vislumbre que temos registro dos Direitos Políticos é na Grécia Antiga, consistindo na permissão de que os cidadãos participassem dos assuntos da *pólis*, uma espécie de democracia direta, a qual, contudo, excluía a participação de mulheres e escravos (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 2-3). Entretanto, mesmo com a Grécia tendo tentado organizar uma participação política democrática em séculos anteriores, nos séculos seguintes a aristocracia usou e abusou do Estado absolutista, tendo alavancado uma série de revoluções travadas pelos povos pertencentes e esses países, que, conseqüentemente e até de forma paradoxal, foi o que, de fato, promoveu as mudanças de uma era absolutista para uma era constitucionalista (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 3).

Nesse contexto, os marcos da evolução do Estado Moderno e, com isso, a conseqüente promoção dos Direitos Políticos se deram através da Revolução Inglesa (1642-1651), da Revolução Americana (1765-1791) e, principalmente, da Revolução Francesa (1789-1799) com seu famoso lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, rompendo com os regimes centralizadores e, por conseqüência, fazendo surgir as primeiras linhas do que hoje se considera ser os Direitos Políticos (PIACENTIN, 2006, p. 55-72).

Nesse sentido, “os direitos políticos são considerados direitos de primeira geração”, sendo assim designados por terem advindo logo após a Revolução Francesa e estarem dispostos como os “direitos que impõem um controle entre o Estado e a vida do cidadão” (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 3). Em um contexto nacional, Dal Ri (2012, p. 134-135) afirma que as Ordenações Filipinas de 1603, assim como as instruções que disciplinavam o sistema eleitoral brasileiro de 1821 são também contrastes importantes no que concerne ao exercício dos Direitos Políticos.

Tais instrumentos convocaram os brasileiros para escolher os seus representantes (deputados) para compor as Cortes de Lisboa e promoveram a criação do Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, antecipando a criação de uma Câmara dos Deputados. Entretanto, os ditames acima elencados não implicavam a plena participação política, visto que, até 1822, o homem “da massa” não participava das eleições, sem contar o

fato do sufrágio feminino que só foi alcançado anos depois. Além disso, existiam restrições quanto àqueles que poderiam ser candidatos, e, ainda no ano de 1822, aqueles que poderiam votar sofreram restrições socioeconômicas, sendo tal direito facultado apenas à elite (DAL RI, 2012, p. 136).

Diante disso, à luz do que reza Castro e Maciel Junior (2022), a Constituição de 1824 trouxe inovações que, para a época, eram consideradas mais liberais, estabelecendo que os homens com mais de 25 anos e que tivessem uma renda de cem mil reis eram obrigados a votar, os escravos libertos também poderiam exercer o direito ao voto nas eleições primárias (marco temporal no sistema de eleições indiretas) e idade mínima de 21 anos para aqueles que tivessem independência econômica.

Em um salto temporal, no ano de 1889, houve uma ruptura brusca no sistema político brasileiro, instalando-se então a República. Foi aí, em 24 de fevereiro de 1891, que, saindo de um Governo Monárquico para um Governo Republicano, promulgou-se uma nova Constituição, a qual, contudo não avançou no campo dos Direitos Políticos e, em 1930, foi vencida por movimentos revolucionários, tendo suas normas substituídas (PIACENTIN, 2006, p. 214-215).

No ano de 1933, mais uma mudança foi introduzida no campo político nacional, com o advento de um novo Código Eleitoral (CE) – Decreto nº 21076/32, o qual estabeleceu o voto secreto, criou a Justiça Eleitoral, instituiu o voto feminino e introduziu a representação classista (deputados escolhidos pelos sindicatos patronais e dos trabalhadores) (CASTRO; MACIEL JUNIOR, 2022).

Contudo, no período de 1937 a 1977, o sistema político nacional restou em volta a meio os percalços da Segunda Guerra Mundial e do Golpe Militar, sofrendo várias modificações nas normas constitucionais, além de restrições e regressões em muitos direitos civis, incluindo os Direitos Políticos, de modo que, apenas nos anos 80, com o processo de redemocratização latino-americano, convocou-se no Brasil uma Assembleia Nacional Constituinte, a qual, em 5 de outubro de 1988, promulgou a Constituição vigente, que conhecemos e concebemos como “Constituição Cidadã” (PIACENTIN, 2006, p. 215-221).

Logo, no art. 1º da CF/88, em seu Parágrafo Único, o texto normativo traz expressa a estrutura da garantia dos Direitos Políticos, à medida que dispõe que “todo poder emana do povo”, inserindo a assertiva no Título destinado aos Princípios Fundamentais (BRASIL, 1988). A Carta Republicana de 1988 ainda tece um capítulo destinado puramente às tratativas sobre os Direitos Políticos, estando esses direitos insertos no capítulo IV da CF/88, mais precisamente em seu art. 14 incisos I, II e III (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, tem-se que, nos termos da CF/88, os Direitos Políticos consistem, respectivamente, no Sufrágio Universal, através do voto direto, secreto e igualitário; no plebiscito; no referendo e na iniciativa popular, os quais disciplinam as diversas manifestações da soberania popular (GOMES, 2010, p. 106). Há de se mencionar que o Sufrágio Universal é o direito de votar e ser votado, ou seja, confere direitos à participação política através da capacidade ativa e capacidade passiva, respectivamente (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 4).

Entretanto, é preciso elucidar que, apesar de considerado universal, nem todo indivíduo pode exercer esses direitos, sendo necessária a qualidade de cidadão brasileiro, o que significa preencher o pressuposto da idade e do alistamento eleitoral, conforme texto presente no art. 14, § 1º da CF/88 (PIACENTIN, 2006, p. 222). Dessa maneira, Oliveira e Amaral (2014, p. 3) fazem uma ressalva e destacam que não se deve, como acontecia em meio às constituições anteriores, confundir cidadania com nacionalidade, posto que o primeiro é o vínculo “jurídico-político” com o Estado, enquanto o segundo é um vínculo histórico-cultural.

No mesmo sentido, aponta Gomes (2010, p. 109-110) ao informar que a cidadania é ligada ao regime político e a nacionalidade é ligada a um status do indivíduo perante a sociedade, de modo que o indivíduo pode ter nacionalidade brasileira, e não ser considerado cidadão, haja vista não poder votar nem ser votado. No que diz respeito ao Plebiscito (art. 14, I da CF/88), este se destina a uma consulta prévia aos eleitores, de iniciativa do Poder Legislativo, a respeito de alguma questão política ou geopolítica de interesse da coletividade.

Tendo sido realizado poucas vezes no Brasil, sendo exemplo a decisão da forma de governo a ser adotada pelo país, que ocorreu em 1993, e a consulta pública sobre a divisão do Estado do Pará, em 2011 (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 6). Já o Referendo (art. 14, II da CF/88) consiste em uma votação popular, a qual se diferencia do Plebiscito por não se tratar de uma consulta anterior ao ato, mas sim uma consulta posterior, para que o povo possa ratificar ou não ato já existente (BOBBIO, 1998, p. 1074).

No que tange à iniciativa popular (art. 14, III da CF/88), consiste na possibilidade de o povo tomar a iniciativa na construção de uma lei (complementar ou ordinária), tendo como exemplos, no ordenamento jurídico vigente, a Lei da Ficha Limpa – LC nº 135/10, Lei do Fundo Nacional de Habitação – Lei nº 11.124/05, Lei de Combate à Corrupção Eleitoral – Lei nº 9.840/99 e a lei que instituiu o homicídio por motivo fútil ou meio cruel como um crime hediondo – Lei nº 8.930/94 (OLIVEIRA; AMARAL, 2014, p. 9-10).

Assim, entre outros avanços advindos por meio da CF/88, podemos citar a exclusão das restrições socioeconômicas do voto, e, ao invés da proibição, obtivemos a faculdade ao voto para os analfabetos (art. 14, § 1, II da CF/88), além de garantir maior segurança à concessão

dos Direitos Políticos e de expandir sua cobertura, democratizando o processo eleitoral. Piacentin (2006, p. 226) ainda menciona três inovações, obtidas por meio da CF/88, as quais, para ele, são as de maior importância no que diz respeito à evolução dos Direitos Políticos, quais sejam, o voto feminino, o voto do analfabeto e o voto do maior de 16 e menor de 18 anos, elevando os adolescentes à condição de cidadão.

Portanto, tem-se que, a partir de toda essa evolução histórica e dos inúmeros conflitos sociais, é que se construiu a estrutura dos Direitos Políticos na forma que conhecemos hoje. Entretanto, essa evolução vai muito além disso, de modo que os Direitos Políticos foram se expandindo à medida que também foi se avançando na conquista pelos Direitos Humanos e, conseqüentemente, os Direitos Fundamentais, algo será objeto de estudo da próxima seção deste trabalho (GOMES, 2010, p. 103).

Assim, perpassada a origem, assim como a evolução histórica e a base normativa dos Direitos Políticos no Ordenamento Jurídico brasileiro, mostra-se oportuna a abordagem da próxima seção, com vistas à apresentação da correlação dos Direitos Políticos dentro da seara dos Direitos Fundamentais.

2.2 Direitos Políticos como consectários dos Direitos Fundamentais

Como citado anteriormente, a expansão dos Direitos Políticos também se coaduna a conquista dos Direitos Humanos e, do mesmo modo, a evolução do reconhecimento dos Direitos Fundamentais constitucionalmente garantidos, de modo que, para que se possa chegar à conclusão dessa afirmativa, mostra-se necessária a apresentação do processo de reconhecimento dos direitos do homem.

Inicialmente, importante estabelecer que existe uma linha tênue entre a concepção dos Direitos Humanos e a concepção dos Direitos Fundamentais, isso porque a expressão dos Direitos Fundamentais é o que traduz o rol dos Direitos Humanos. Em outras palavras, os Direitos Fundamentais representam em âmbito interno, ou seja, nas constituições estatais, aquilo que seria o objetivo e a defesa dos Direitos Humanos pactuados pelas Nações Unidas nos textos internacionais (GOMES, 2010, p. 112).

Em linhas gerais, os Direitos Humanos são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, advindos da própria natureza humana, enquanto os Direitos Fundamentais são direitos “vigentes em uma ordem jurídica concreta” (SILVA, 2006, p. 5). Nesse contexto, quando se trata da concepção de Direitos Humanos, merece destaque o posicionamento de São

Tomás de Aquino, o qual, em meados do século XIII, defendia que “os Direitos Humanos seriam o princípio dos direitos naturais” (ABREU, 2005, p. 6).

Assim, a preocupação com a proteção da pessoa humana remonta à antiguidade, e foi a partir da evolução histórica desses movimentos que a doutrina dos Direitos Humanos vigorou, tratando sobre os valores mínimos do homem que devem ser salvaguardados, com o intuito de proporcionar uma maior tutela aos indivíduos (GOMES, 2010, p. 111). Foi, mais precisamente, durante a última fase da Idade Média que surgiram os documentos e codificações que aparentavam ser precursores das declarações de Direitos Humanos.

No entanto, tratava-se dos privilégios da nobreza e das pessoas livres da época, favorecendo as castas mais altas e classe mais ricas (ABREU, 2005, p. 5). Foi somente após a Segunda Guerra Mundial, com a constatação das demasiadas violências que assolaram os povos, principalmente pelos diversos crimes cometidos pelo movimento nazista e fascista, gerado por governos absolutistas, totalitários e autoritários, que se percebeu a importância da difusão dos Direitos Humanos como meio de combate à barbárie (PIACENTIN, 2006, p. 131).

Desse modo, através dos movimentos de constitucionalização em meados do século XVIII e com a institucionalização da Liga das Nações e o reconhecimento dos direitos do homem, a partir da Declaração da Organização das Nações Unidas de 1948, que os Direitos Humanos foram incorporados internacionalmente ao “patrimônio comum da humanidade” (ABREU, 2005, p. 2). Foi através da institucionalização dos Direitos Humanos e, por consequência, da incorporação dos Direitos Fundamentais que os Direitos Políticos também adquiriram sua garantia jurídica.

Os Direitos Políticos, como pontuado anteriormente, estão inseridos na primeira geração dos Direitos Fundamentais, junto aos direitos civis, os quais despontaram no final do século XVII, prezando por uma limitação dos abusos do poder estatal (ABREU, 2005, p. 6). Os direitos da primeira geração, também chamados de direitos de primeira dimensão, foram inspirados nas doutrinas iluministas e jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII e compreendem os Direitos à Liberdade (religiosa, política, civil), sendo os primeiros direitos a constarem em instrumento normativo constitucional (SILVA, 2006, p. 4).

Consoante a isso, como expoentes da primeira geração de direitos, relacionados ao direito à liberdade, os Direitos Políticos surgem logo nas principais declarações de Direitos Humanos, dentre elas a “Declaração de Direitos do Bom povo da Virgínia” (1776), “Declaração de Independência dos Estados Unidos da América” (1776), “Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789) e, a mais conhecida, a “Declaração Universal dos Direitos do Homem” (1948) (GOMES, 2010, p. 111).

Por ser, de fato, o documento mais difundido quando se trata da codificação dos Direitos Humanos, deu-se precedência neste trabalho a exposição de algumas passagens do texto da Declaração de 1948, com ênfase naqueles que remontam à consagração dos Direitos Políticos. Em seu artigo 21.1, a Declaração de 1948 consagra os Direitos Políticos à medida que dispõe que “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção [*sic*] dos negócios públicos do seu país, quer directamente [*sic*], quer por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Mais adiante, o item 3 do supracitado dispositivo da Declaração dos Direitos do Homem dispõe que “A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Assim, os Direitos Políticos foram consolidados na condição de Direitos Humanos e, para tanto, devendo ser resguardados com a mesma importância dos demais.

Pontua-se que, a partir da supracitada Declaração Universal de 1948, surgiram como decorrentes alguns Pactos Internacionais. Dentre eles, temos o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966), o qual dispõe sobre a vedação da discriminação e restrições na participação dos assuntos políticos, do direito de votar e de ser votado, do sufrágio universal igualitário e secreto e da garantia à manifestação da vontade dos eleitores, compreendendo os principais Direitos Humanos referentes à participação dos cidadãos no governo (GOMES, 2010, p. 112).

O Pacto supracitado foi ratificado pelo Brasil nos termos do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, que, logo em seu preâmbulo, associa os Direitos Políticos à Dignidade da Pessoa Humana, à Liberdade e à Igualdade, além de garantir a cada Estado a criação de sua Constituição (BRASIL, 1992b). No seu art. 3º, o Decreto citado estabelece ainda a igualdade no gozo do tratamento entre homens e mulheres, à medida que confere às mulheres o pleno exercício dos Direitos Políticos (BRASIL, 1992b).

Não se pode deixar de mencionar, ainda, o Pacto de San José da Costa Rica (1969), o qual pode ser tido como o mais importante instrumento de proteção aos Direitos Humanos em âmbito regional, que assegura um rol de Direitos Políticos e Cívicos semelhante ao estabelecido no Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos (PIACENTIN, 2006, p. 143). O Pacto de San José da Costa Rica também foi ratificado pelo Brasil, através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O

referido decreto, em seu título “Dos Direitos Políticos”, replica no art. 23 as mesmas disposições de que trata o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (BRASIL, 1992c).

Dessa forma, o Pacto de San José da Costa Rica se mostra ser a confirmação regional dos Direitos Políticos na seara de proteção dos Direitos Humanos (PIACENTIN, 2006, p. 146). Outro marco que merece destaque acerca da consolidação dos Direitos Políticos em âmbito internacional é a Carta Democrática de Interamericana, aprovada em 11 de setembro de 2001, a qual estabelece, em seu art. 3º, que a celebração de eleições periódicas, livres, justas, baseadas no sufrágio universal e secreto, o regime pluralista de partidos e as organizações políticas são elementos essenciais da democracia e representam a expressão da soberania do povo (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

Nesse bojo, Silva (2006, p. 1) assevera que a Constituição brasileira Republicana de 1988 se espelhou na Declaração Universal dos Direitos Humanos – Declaração de 1948, à medida que fomenta os Direitos Fundamentais e estabelece a participação direta dos cidadãos dentro da seara dos Direitos Humanos. Não à toa que a CF/88 inseriu seus artigos 14 a 17, que tratam dos ditames referentes aos Direitos Políticos (Capítulo IV), em seu Título II, o qual é intitulado “Dos Direitos e Garantias Individuais” e confere a esses direitos e garantias justamente a proteção que são desenhadas pelas normas internacionais dos Direitos Humanos (BRASIL, 1988).

Não obstante, a CF/88, ainda, por meio do seu art. 60, § 4º, IV, confere a esses Direitos Fundamentais a qualidade de cláusula pétrea, ou seja, aquelas cláusulas que não podem ser abolidas. Tal cobertura também foi estendida de maneira expressa à forma do voto (direto, secreto, universal e periódico), por meio de previsão do inciso II do supracitado dispositivo legal (BRASIL, 1988).

É assim que, através da institucionalização dos tratados universais, mediante a implementação em meio as Constituições dos países, os Estados se prontificam perante toda a comunidade internacional a respeitar os Direitos Humanos e, dentre eles, os Direitos Políticos (ABREU, 2005, p. 7). É também com base nessas informações que se afirma que os Direitos Políticos se situam entre os Direitos Humanos, bem como entre os Direitos Fundamentais, e,

por conseguinte, se considera que a institucionalização desses direitos serve de base para a sua proteção (GOMES, 2010, p. 113).

Tão logo, uma vez que os Direitos Políticos são tidos como Direitos Fundamentais, eles são detentores de imprescritibilidade, ou seja, são permanentes, além de também serem irrenunciáveis e invioláveis, de forma que não podem ser desrespeitados por autoridade ou lei infraconstitucional (SILVA, 2006, p. 3). De igual maneira, Bulos (2001 apud ABREU, 2005, p. 3) reafirma que os Direitos Políticos são “invioláveis, intransferíveis, irrenunciáveis e imprescritíveis”, de modo que, devido a essas características, qualquer interferência com o fim de cercear o exercício desses direitos seria uma afronta à própria Constituição e à concepção dos Direitos Humanos.

Apesar disso, no nosso ordenamento admite-se a privação dos Direitos Políticos, por meio de uma restrição expressa emanada em norma do Poder Legislativo (GOMES, 2010, p. 1). É sobre essa dicotomia que trataremos na seção a seguir. É preciso lembrar ainda que, conforme perpassado na seção anterior, em sua totalidade os Direitos Políticos representam não só a forma do voto e a possibilidade de votar, como também a capacidade de ser votado(a).

2.3 A Inelegibilidade e a Improbidade Administrativa como forma de restrição aos Direitos Políticos

Nas palavras de Domingos e Amaral (2020, p. 142), o direito de votar “é o registro da manifestação de escolha do representante”, já o direito de ser votado “é um modo pelo qual um cidadão possa ascender a um cargo de uma função pública”. Em contrapartida, como bem ilustrado por Gomes (2010, p. 113), “Privar é tirar ou subtrair algo de alguém”. A colocação do autor se dá em virtude de ele considerar a restrição dos Direitos Políticos uma verdadeira privação de direitos.

Contudo, a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 23.2, prevê restrições com relação tanto aos direitos de votar quanto de ser votado, uma vez que dispõe que lei pode regular o exercício dos Direitos Políticos “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (BRASIL, 1992c). No Brasil, essa restrição aos Direitos Políticos se dá nos termos do art. 15 da CF/88, em que, apesar de vedar a cassação dos Direitos Políticos, prevê, nas hipóteses desenhadas no decorrer de seus incisos, as possibilidades de perda ou suspensão desses direitos (BRASIL, 1988).

Pelo texto do dispositivo legal supracitado a perda ou a suspensão dos Direitos Políticos pode ocorrer por conta de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII e Improbidade Administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (BRASIL, 1988) — sendo a última hipótese o foco do presente trabalho. Gomes (2010, p. 115) discrimina a conceituação dos dois institutos por meio dos quais se restringe a expressão dos Direitos Políticos, a saber, a perda e a suspensão. O autor denomina a ideia da perda como algo definitivo e a suspensão como uma interrupção temporária.

Do mesma maneira preceituam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019, p. 1119), ao informar que, enquanto a perda assume um caráter definitivo, de modo que, para que o indivíduo volte a fruir dos seus Direitos Políticos, é preciso sua reaquisição, nos casos de suspensão a fruição dos Direitos Políticos fica vinculada à superação dos motivos que a ensejaram. Nesse contexto, a disposição inserta no Inciso I (cancelamento de naturalização) e no inciso IV (escusa de consciência) do art. 15 da CF/88 constituem hipóteses de perda dos Direitos Políticos, conquanto as demais hipóteses têm caráter de suspensão (GOMES, 2010, p. 115).

Ademais, embora não esteja expressa no texto constitucional, configura-se também hipótese de perda dos Direitos Políticos por cancelamento de naturalização, quando ocorre a perda da nacionalidade brasileira pela aquisição voluntária de outra nacionalidade, nos termos do art. 12, § 4.º, II, da CF/88 (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1121). Além disso, importante pontuar que, em todas as hipóteses de perda dos Direitos Políticos acima listadas, mostra-se necessária apuração por via de procedimento próprio para a sua decretação (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1123).

Trata-se de uma situação diferente do que ocorre nos casos de suspensão dos Direitos Políticos por condenação criminal transitada em julgado, posto que o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consideram que, nesses casos, a suspensão dos Direitos Políticos é autoaplicável, ou seja, a partir do momento que a decisão condenatória se torna efetiva (com seu trânsito em julgado), independentemente de disposição expressa em sentença ou acórdão, os Direitos Políticos do apenado devem ser suspensos (BORN, 2020, p. 517).

Já nos casos que envolvem conduta de Improbidade Administrativa, assim como ocorre nos casos de perda dos Direitos Políticos, a suspensão deve ser específica e decretada por juiz competente, não se tratando, portanto, de uma consequência automática da condenação

(SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1131). Por diversas passagens, a Constituição Republicana de 1988 aponta outras hipóteses de perda dos Direitos Políticos, disposições essas que, em sua maioria, são voltadas às situações em que o agente público é privado do cargo devido a ato lesivo praticado, quais sejam, arts. 15; 27, § 1º; 28, § 1º; 29, XIV; 37, § 4º; 55; 83; 95, I; 121, § 4º, IV; 128, § 5º, “a” (GOMES, 2010, p. 114).

Nesse deslinde, aqui, dá-se precedência ao texto inserto nas disposições constantes no art. 37, § 4º, o qual será objeto de estudo do presente trabalho e será abordado de maneira mais aprofundada nos capítulos seguintes. Em linhas gerais, o art. 37, § 4º da CF/88 dispõe que aquele que violar os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) poderá ter seus Direitos Políticos suspensos, além de ser sancionado com a perda da função pública, cumprir com o ressarcimento ao erário ou, até mesmo, se submeter a ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Tal disposição está regulamentada pela Lei nº 8.429/92 – LIA, a qual tipifica os atos de Improbidade Administrativa e as respectivas sanções pelas condutas violadoras da probidade (BRASIL, 1992a). Para Gomes (2010, p. 114), a perda da função pública, principalmente do cargo eletivo, representa verdadeira restrição à cidadania, uma vez que, como vimos no tópico relacionado ao estudo dos Direitos Políticos, estes são a expressão mais pura do que diz ser cidadão, posto que o próprio exercício da cidadania é vinculado diretamente à participação no processo eleitoral.

Desse modo, a perda ou a suspensão dos Direitos Políticos, de forma geral, afeta de maneira ampla a cidadania do indivíduo, considerando que afeta tanto o direito de votar quanto o direito de ser votado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1118). Em consonância a isso, importante salientar também a disposição do art. 55 da CF/88, de forma mais específica seu inciso IV, o qual aponta a perda do mandato do Deputado ou Senador que perder ou tiver suspensos os Direitos Políticos (BRASIL, 1988).

Para Gomes (2010, p. 116), tanto a perda quanto a suspensão de Direitos Políticos acarretam várias consequências jurídicas, entre outras coisas, geram o cancelamento do alistamento eleitoral (art. 71, II do CE), o cancelamento da filiação partidária (art. 22, II da Lei nº 9.096/95), a perda de mandato eletivo (art. 55, IV, § 3º da CF/88), a impossibilidade de ajuizar ação popular (art. 5º, LXXIII da CF/88), a impossibilidade de exercer a iniciativa popular (art. 61, § 2º CF/88) e, como pontuando anteriormente, a perda de cargo ou função pública (art. 37, I da CF/88 e art. 5º, II e III da Lei nº 8.112/90) e o impedimento para votar ou ser votado (art. 14, § 3º, II CF/88).

Não obstante, tem-se que, atualmente, no ordenamento brasileiro existe outra disposição legislativa que sustenta a limitação dos Direitos Políticos, essa se encontra disposta na LC nº 64, de 18 de maio de 1990, bem como através das alterações advindas com a LC nº 135, de 4 de junho 2010, a polêmica Lei da Ficha Limpa, que será alvo de análise deste trabalho, de maneira aprofundada na próxima seção.

A LC nº 64/90 regulamenta as hipóteses e causas de inelegibilidade, as quais atingem diretamente a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito político a ser votado, sendo uma dessas hipóteses de inelegibilidade, dentre outras condutas, a condenação por ato de Improbidade Administrativa nos termos da Lei nº 8.429/92, bem como do art. 37, § 4º da CF/88 (BRASIL, 1990). Da forma que está em vigor atualmente, a Lei de Inelegibilidade pressupõe o período de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena ou após o período que se daria o cumprimento do mandato, quando for o caso, para que o indivíduo possa novamente gozar de seu direito a ser votado (BRASIL, 1990).

Assim, aquele que for condenado pelas condutas insertas na Lei da Ficha Limpa (crimes contra a economia popular, a fé pública, a Administração Pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, entre outros) fica por 8 (oito) anos impedido de candidatar-se, mesmo após o transcurso de sua pena (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1129-1.130). Nesse sentido, Domingos e Amaral (2020, p. 143) afirmam que essa restrição ao direito de ser votado produz seus efeitos antes mesmo da eleição, de modo que o candidato fica impossibilitado de concorrer ao cargo público.

Sendo assim, isso passa a constituir verdadeiro obstáculo ao exercício dos Direitos Políticos, à medida que o indivíduo, mesmo após a cessação de sua pena (punição pelo crime ou por ato ímprobo danoso), fica impedido de exercer seus Direitos Políticos inerentes, gerando óbice a própria “reaquisição” (GOMES, 2010, p. 115). Além disso, a LC nº 64/90, com suas novas alterações proporcionadas pela LC nº 135/10, prevê a possibilidade da decretação de inelegibilidade por órgão colegiado, ou seja, a restrição ao direito de ser eleito, desse modo os Direitos Políticos, através de decisão em segunda instância (BRASIL, 1990).

De acordo com os últimos dados divulgados pelo CNJ, no ano de 2013, existiam cerca de 8 (oito) mil pessoas em todo o país condenadas por ato de Improbidade Administrativa, levando em consideração as ações que tramitaram nos Tribunais de Justiça dos Estados, bem como aquelas em sede dos Tribunais Regionais Federais (TRFs). As condenações incluem sanções atinentes à suspensão dos Direitos Políticos, perda da função pública, ressarcimento de dano ao erário, perda de bens e pagamento de multa civil (BRASIL, 2013).

Ainda, pelos dados divulgado pelo CNJ, no ano de 2013, o TRF da 1ª Região (TRF-1), que engloba os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins, Distrito Federal e Maranhão, representou cerca de 543 (quinhentos e quarenta e três) ações de improbidade, significando mais de um terço dentro da totalidade de ações em sede dos TRFs (BRASIL, 2013).

Todas as informações acima transcritas podem ser verificadas através do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCIAI)², um banco de dados eletrônico criado pelo CNJ e gerido pela Corregedoria Nacional de Justiça, que relaciona todas as entidades jurídicas e pessoas físicas que tenham sido condenadas por atos de improbidade (BRASIL, 2008).

O sistema foi criado pela Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, e, além das informações sobre condenados por Improbidade Administrativa, o cadastro passou a alimentar dados acerca das pessoas que se tornam impedidas de assumir cargos políticos. O acesso às informações públicas do CNCIAI pode ser feito pelo endereço eletrônico do CNJ, através de consulta pelo número do processo ou de dados como Cadastro de Pessoa Física (CPF) e/ou nome do candidato o qual se procura (BRASIL, 2008).

A partir dos dados acima evidenciados, verificamos um grande importe de pessoas que atualmente estariam com seus Direitos Políticos restritos, e, por consequência, impedidas de se candidatar por força da Lei de Inelegibilidade — quantitativo esse que pode ser ainda mais expressivo devido à possibilidade de condenação em segunda instância, graças às alterações promovidas através da Lei da Ficha Limpa.

Diante disso, será promovido, no último capítulo deste trabalho, uma análise direta sobre o impacto dessas decisões de segunda instância na condenação por ato de improbidade e os reflexos delas mediante análise dos dados de julgamento perante a Justiça Eleitoral, com foco especial na demonstração desse quantitativo no Estado do Maranhão. Assim sendo, à luz das considerações acerca das restrições atinentes aos Direitos Políticos e sua desenvoltura no ordenamento pátrio, passamos a discorrer de forma mais aprofundada, no próximo capítulo, sobre a Lei da Ficha Limpa e sua relação com o instituto da Improbidade Administrativa, os mecanismos de aplicação quando da suspensão dos Direitos Políticos.

² Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cadastro nacional de condenados por ato de improbidade administrativa e por ato que implique inelegibilidade. *In*: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistemas**. Brasília, DF: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.CNJ.jus.br/sistemas>. Acesso em: 21 maio de 2023.

3 O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM SEDE DE APRECIACÃO PELA LEI DA FICHA LIMPA

Para melhor compreensão do tema, este capítulo visa examinar a relação do instituto da Improbidade Administrativa com a LC nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa. Em primeiro momento, o estudo será voltado à Improbidade Administrativa de forma geral, seu conceito, base normativa e sua disposição dentro do ordenamento pátrio.

Em segundo momento, o estudo será voltado à LC nº 64/90 – Lei de inelegibilidade, a qual compreende uma repressão a condutas reprováveis de quem ocupa cargo eletivo, de modo que se entenda os fundamentos da existência dessa lei e suas disposições, bem como as atualizações conferidas a ela por meio da LC nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa, que trouxe marcos mais severos para as hipóteses de inelegibilidade, inclusive a perspectiva por punição por ato de Improbidade Administrativa, núcleo essencial de estudo deste trabalho.

Por fim, na terceira seção, serão apresentados de maneira precisa os aspectos e nuances da alínea “L” do inciso I da LC nº 64/90, a qual entrou em vigor pela Lei da Ficha Limpa e dispõe sobre a hipótese de inelegibilidade por ato de Improbidade Administrativa, de modo que se objetiva elucidar como essa norma se insere no contexto nacional e estabelece uma conexão direta entre a condenação por ato de improbidade e a declaração de inelegibilidade.

3.1 Improbidade Administrativa: aspectos gerais

A palavra improbidade vem do latim *improbitas*, que significa, em sentido literal, má qualidade, a sua antagônica, probidade deriva do latim *probus*, ou do português *probo*, que quer dizer bom, de boa qualidade. Desse modo, administração ímproba significa administração de má qualidade (FERNANDES, 1997, p. 171). No entanto, parece difícil falar a respeito de Improbidade Administrativa ou mesmo, de Probidade Administrativa, sem antes mencionar seu núcleo essencial dentro da esfera da Administração Pública, qual seja, o princípio da moralidade administrativa.

O referido princípio é justamente “o que torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública”, ou seja, é a imposição constitucional de que o indivíduo ligado ao exercício do cargo ou função pública deve agir com a máxima retidão (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 236). Para a maior parte da doutrina do nosso ordenamento pátrio, o princípio da moralidade administrativa se torna de difícil expressão

verbal, de modo que sua forma de entendimento está ligada diretamente à expressão prática da vedação de atos contrários à moral e, portanto, a vedação de atos lesivos ao poder público — em outras palavras, atos ímprobos (MEDAUAR, 2018, p. 119).

Desse modo, por vezes, alguns estudiosos do ramo definem moralidade e probidade, correspondentemente imoralidade e improbidade, como sinônimos, outros definem ser a probidade uma espécie dentro do gênero moralidade, enquanto outros defendem que a probidade é gênero e a moralidade espécie (FERNANDES, 1997, p. 172). Independentemente de sua classificação teórica, para fins de estudo deste trabalho, será tecido um discurso correlato entre os conceitos de moralidade e probidade, atrelando ao fato de ambos serem pressuposto de atuação na esfera pública.

Tanto a moralidade quanto a Probidade Administrativa requerem lisura, honestidade, retidão, integridade de caráter e legalidade para fins de atendimento ao interesse público, de modo que uma postura moral e proba seria a definição do “bom administrador”, à medida que a prejudicialidade deliberada ou o favorecimento indevido de alguém repercute na esfera do “mau administrador” (MEDAUAR, 2018, p. 119).

Nesse contexto, preocupando-se com a moralidade e a Probidade Administrativa, a CF/88 resguardou a importância desses pressupostos por diversas de suas passagens, e, por consequência, cada vez mais o Poder Judiciário vem conferido efetividade a esses postulados, à medida que, não raro, sentenças e acórdãos vêm invalidando e penalizando condutas contrárias à lisura administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 238).

Ao tratar dos atos da Administração Pública, a CF/88 dispõe, em seu art. 37, expressamente, sobre a observância à moralidade. Não obstante, no § 4º do referido dispositivo, a Carta Magna dispõe, como defesa da moralidade, acerca das sanções impostas àqueles que efetuarem atos ímprobos. De igual maneira, em seu art. 85, V, a CF/88 prevê como crime de responsabilidade ato ímprobo por parte do Presidente da República (FERNANDES, 1997, p. 172-173).

Por conseguinte, além de todas essas disposições expressas, a CF/88 ainda aponta instrumentos aptos a inibir e sancionar a inobservância dos preceitos da moral e da Probidade Administrativa, dentre eles a ação popular, disposta no art. 5º, LXXIII da Carta Magna, que pode ser proposta por qualquer cidadão, com o fim de anular ato lesivo à moralidade administrativa (MEDAUAR, 2018, p. 119).

Outros exemplos de mecanismos constitucionalmente previstos que também podem servir como meio de proteção da moralidade e da probidade é o direito de petição aos poderes públicos, previsto no art. 5º XXXIV, “a” e a garantia de acesso à justiça disposta no art. 5º,

XXXV, frisa-se, ambos da CF/88 (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 238). Outro meio de combate a condutas contrárias à moralidade e à probidade dentro da esfera pública está disposto na Lei nº 8.429/92 – LIA, que tem por base constitucional o art. 37, § 4º da CF/88 e arrola, um a um, os atos de Improbidade Administrativa, prevendo suas respectivas sanções aos agentes públicos condenados por atos ímprobos (MEDAUAR, 2018, p. 121).

Importante pontuar que a referida norma alcança a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, em todos os entes da Federação (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1055) e que, mediante seu art. 2º, são considerados agentes públicos o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública (BRASIL, 1992a). Logo, em seu art. 1º, a LIA elucida que seu sistema de responsabilização representa uma tutela à probidade, na organização do Estado e no exercício de suas funções, de modo que significa a proteção do patrimônio público e social (BRASIL, 1992a).

Ainda, a teor do art. 1º da Lei nº 8.429/92, as condutas que podem ser consideradas como ato de improbidade estão devidamente delineadas nos arts. 9º, 10 e 11 da referida lei, considerando o dolo (vontade livre e consciente), requisito essencial para a caracterização desses atos (BRASIL, 1992a). Dessa maneira, os atos de Improbidade Administrativa são classificados em três tipos, a saber, atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92), atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92) e atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92) (FERNANDES, 1997, p. 173).

Nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429/92, os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito são todos aqueles que importam em auferir vantagem patrimonial indevida, em razão do exercício de cargo, mandato, função ou emprego público (BRASIL, 1992a). No decorrer dos incisos do supracitado dispositivo são descritas as condutas que se adequam a essa tipificação. Para fins de abordagem deste trabalho serão aqui elucidadas aquelas que se considera mais atreladas ao exercício cotidiano dos ocupantes de cargos eletivos.

Logo em seu art. 9º, I, a Lei nº 8.429/92 elucida como ato de enriquecimento ilícito a recepção de dinheiro, bem móvel ou imóvel ou qualquer vantagem econômica, a título de comissão, gratificação ou presente de quem tenha interesse ou possa ser amparado por ação ou omissão do agente público (BRASIL, 1992a). Em seguida, o referido dispositivo enquadrado em sua previsão a percepção de vantagem econômica, para facilitar a aquisição de bem, ou a contratação de serviços pelas entidades públicas por preço superior ao valor de mercado, ou

mesmo o fornecimento de serviços pelas entidades públicas por preço inferior ao de mercado (art. 9º, II e III, Lei nº 8.429/92) (BRASIL, 1992a).

Outras hipóteses descritas no art. 9º da Lei nº 8.429/92 dispõem sobre receber vantagem econômica para fazer declaração falsa sobre dados técnicos de obras públicas ou sobre característica de mercadorias ou bens fornecidos às entidades públicas (art. 9º, VI, Lei nº 8.429/92) e, adquirir, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos ímprobos (art. 9º, VI, Lei nº 8.429/92) (BRASIL, 1992a).

Não obstante, o referido dispositivo também sanciona aquele que incorpora ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo público e que também utiliza esses bens, rendas, verbas ou valores para proveito próprio (art. 9º, XI e XII, Lei nº 8.429/92). Já o art. 10 da Lei nº 8.429/92 tem como fim, de modo geral, o resguardo do patrimônio público, delineando em seu rol condutas que venham a causar lesão ao erário por perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens públicos (BRASIL, 1992a).

A título exemplificativo, temos a previsão de conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais (art. 10, VII, Lei nº 8.429/92); frustrar a licitude de processo licitatório ou de parcerias com entidades sem fins lucrativos (art. 10, VIII, Lei nº 8.429/92); permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas e equipamentos ou materiais de propriedade pública (art. 10, XIII, Lei nº 8.429/92), entre outros.

Por fim, o art. 11 da LIA contempla, em seu rol, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, aquelas condutas que atentem contra os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (FERNANDES, 1997, p. 177). São exemplos das condutas desenhadas no rol desse artigo o ato de negar publicidade aos atos oficiais (art. 11, IV, Lei nº 8.429/92); frustrar o caráter concorrencial de concurso público de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio ou de terceiros (art. 11, V, Lei nº 8.429/92); deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazer (art. 11, V, Lei nº 8.429/92), entre outros (BRASIL, 1992a).

O art. 11, XI da LIA prevê, ainda, sanção para aquele que nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o exercício de cargo de confiança, em comissão ou de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes, visando ao combate do famoso nepotismo (BRASIL, 1992a).

Importante mencionar que boa parte dos atos tipificados nos arts. 9, 10 e 11 da LIA é de natureza criminal ou definida em outras leis, a exemplo do Código Penal e da Lei nº

8.666/93 – Lei de Licitações, porém sua sanção através da Lei nº 8.429/92 têm caráter de natureza política, independentemente e sem prejuízo da aplicação das demais sanções em âmbito penal, civil e administrativo previstas na legislação específica (FERNANDES, 1997, p. 177).

Assim, o art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92 lista, respectivamente, as sanções para cada grupo de atos de improbidade, apontados nos arts. 9º, 10 e 11 acima evidenciados, sanções que vão desde a perda de bens, perda da função pública, ressarcimento integral do dano, suspensão dos Direitos Políticos a pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios ou incentivos fiscais (MEDAUAR, 2018, p. 121-122).

Percebe-se, assim, que há sanções previstas na LIA que vão além daquelas contidas no § 4.º do art. 37 da CF/88, configurando uma expansão da previsão do referido dispositivo, o qual faz menção apenas, de forma genérica, a suspensão dos Direitos Políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1055).

Outro ponto que merece atenção é que o tempo de duração das sanções varia de acordo a rubrica onde a lei insere o ato de improbidade, por exemplo, para os atos indicados no art. 9º, a suspensão dos Direitos Políticos vai até 14 (quatorze) anos (art. 12, I, Lei nº 8.429/92), para os atos insertos no art. 10 a suspensão dos Direitos Políticos vai até 12 (doze) anos (art. 12, II, Lei nº 8.429/92) e, para os atos constantes no art. 11 não incide a pena de suspensão dos Direitos Políticos (art. 12, III, Lei nº 8.429/92) (BRASIL, 1992a).

Além disso, cada uma das categorias de atos de Improbidade Administrativa pode ser aplicada de forma isolada ou cumulativamente, de acordo com a conduta e a gravidade do fato, de modo que se o agente comete mais de um ato ímprobo, se enquadrando em mais de uma hipótese traçada pela lei, ele pode responder de maneira cumulativa pelos atos, com as sanções aplicadas para tal (ALEXANDRINE; PAULO, 2017, p. 1062).

Pontua-se, ainda, que as disposições da LIA aqui apresentadas estão sob enfoque da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a qual proporcionou mudanças significativas em alguns aspectos da Lei nº 8.429/92, sendo a principal delas a previsão de que os atos de improbidade abarcados por essa norma apenas se referem àqueles praticados com dolo (vontade livre e consciente do agente), definição essa disposta no art. 1º, § 1º, § 2º e § 3º da LIA (BRASIL, 2021b). Dessa maneira, condutas consideradas culposas, ou seja, decorrentes de ações praticadas com imprudência, negligência e imperícia, não estão mais sujeitas à penalização, como era disposto pelo texto da redação anterior (BRASIL, 1992a).

Outrossim, a atual redação da LIA, em contraponto com a redação anterior, também majorou o prazo das sanções por atos ímprobos e efetuou mudanças nos incisos que tratam sobre as condutas que ensejam a punição por improbidade (BRASIL, 2021b). Sob uma perspectiva geral, os atos de Improbidade Administrativa vitimam a sociedade brasileira, sendo o combate à violação dos interesses públicos o principal objetivo da Lei nº 8.429/92 (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1056); por isso, fez-se tão importante a sua inserção na Lei de Inelegibilidade, sob a óptica de um combate ainda mais severo a essas condutas violadoras dos interesses e do patrimônio público.

Acontece que, devido às alterações proporcionadas na Lei de Inelegibilidade, por meio da Lei da Ficha Limpa, a defesa da probidade e da moralidade passou ser algo significativo dentro do processo eleitoral, de modo que a prática da Improbidade Administrativa passou a ser considerada uma das hipóteses aptas a ensejar a inelegibilidade, ou seja, representa restrição ao direito político a ser eleito.

Ocorre que, nesses termos, a LIA tem impacto direto na Lei de Inelegibilidade, uma vez que uma condenação por atos de improbidade, ou seja, quaisquer dos atos descritos acima, bem como os demais constantes na Lei nº 8.429/92, podem levar à inelegibilidade do agente público — situação que estudaremos a seguir através da apresentação das disposições da Lei de Inelegibilidade. Diante disso, torna-se necessária a abordagem da próxima seção, a qual cuida em verificar os conceitos de elegibilidade e inelegibilidade através da apresentação específica da LC nº 64/90 e apresentar as alterações advindas com a LC nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa, a qual deu ênfase significativo ao resguardo da Probidade Administrativa.

3.2 Da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990

Como anteriormente pontuado, a LC nº 64, de 18 de maio de 1990, mais conhecida como Lei das Inelegibilidades, prevê a regulamentação das hipóteses, bem como os prazos de impedimento da capacidade eleitoral passiva. Em linhas gerais, como também suscitado no capítulo anterior, a elegibilidade é um direito político subjetivo, de natureza fundamental e inerente à cidadania, que compreende a aptidão para a disputa de cargos eletivos no seio dos Poderes Executivo e Legislativo (MARRAFON; ROBI FILHO, 2018, p. 1515).

De acordo com o art. 14, § 3º da CF/88, figuram como condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos Direitos Políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende se candidatar, a filiação partidária e atender aos requisitos de idade mínima exigido para o cargo pretendido. Por outro lado, o § 4º

do mesmo dispositivo constitucional prevê que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos” (BRASIL, 1988). Sendo assim, o conceito de inelegibilidade nada mais é do que o oposto daquele que é elegível, é o cerceamento do exercício de mandatos eletivos, quando o cidadão não preenche os pressupostos suficientes para representar seus pares nas esferas de poder (AGRA, 2011, p. 35).

De maneira específica, o art. 14, § 9º da CF/88 prevê a possibilidade de LC estabelecer e regulamentar casos de inelegibilidade e de prazos de sua cessação, na medida em que se dá precedência à proteção da normalidade e legitimidade das eleições, a vedação ao abuso de poder por exercício de função e de poder econômico, e a proteção da Probidade Administrativa e da moralidade para exercício de mandato, considerando ainda a vida pregressa do candidato (BRASIL, 1988).

Desse modo, de acordo a previsão constitucional, visando cumprir com os ditames acima elucidados, surgiu a LC nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades, a qual transcreve, em seu art. 1º, as causas de inelegibilidade e seu período de duração (BRASIL, 1990). Assim, a Lei das Inelegibilidades pressupõe causas que podem ser entendidas como condições ou pressupostos negativos, que impedem o direito à capacidade passiva eleitoral, ou seja, o direito a ser votado (MARRAFON; ROBI FILHO, 2018, p. 1515).

Merece destaque o fato de que o dispositivo constitucional acima citado foi alterado quatro anos após a vigência da Lei de Inelegibilidade, através da Emenda Constitucional (EC) de Revisão nº 4 de 1994, e foi essa emenda que inseriu os critérios de Probidade Administrativa e de moralidade, assim como a consideração da vida pregressa do candidato, como causas de inelegibilidade (BRASIL, 1988).

Em virtude dessas modificações, para garantir que os juízes eleitorais observassem os pressupostos de probidade e moralidade quando da aferição das candidaturas, no ano de 2008, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ingressou com requerimento por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 144 (MARRAFON; ROBI FILHO, 2018, p. 1518).

Em suma, entre outras providências, a referida ADPF tinha o fim de que os magistrados sopesassem as condutas dos candidatos sobre atos de violação da moralidade e da Probidade Administrativa, para fins de registro de candidatura, mesmo que inexistisse coisa julgada sobre o caso. Contudo, o pleito foi julgado improcedente (MARRAFON; ROBI FILHO, 2018, p. 1518). No entanto, em momento posterior, no ano de 2010, o regulamento da LC nº 64/90 foi alterado de modo significativo, por meio da LC nº 135 de 2010, mais conhecida como

Lei da Ficha Limpa, a qual fez valer as modificações pretendidas por meio da ADPF nº 144 (MARRAFON; ROBI FILHO, 2018, p. 1519).

A LC nº 135/10, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, surgiu através do Projeto de Lei Popular (PLP) nº 518/09, liderado pelo Movimento de Combate à Corrupção (MCCE), em 29 de setembro de 2009. A iniciativa reuniu aproximadamente 1,6 milhões de assinaturas, atingindo, assim, mais que o número mínimo necessário para que fosse formalmente apresentada (JACOMOSSI; VANDRESEN, 2012, p. 55).

Na época de discussão acerca da proposta de lei apresentada, o site do MCCE expôs, de maneira pública, as razões que justificavam o PLP nº 518, sendo uma dessas razões a previsão constitucional da consideração da vida pregressa do candidato, como fator capaz de gerar inelegibilidade (art. 14, § 9º da CF/88) (MEZZAROBA; STRAPAZZON, 2011, p. 218). O objetivo da revisão na normativa regente das inelegibilidades é conferir uma maior lisura nas eleições e impedir que indivíduos de conduta duvidosa viessem a representar o povo brasileiro.

Basicamente, a proposta era a criação de mecanismos que impedissem candidatos com condutas comprovadamente reprováveis de ingressar novamente no seio do poder público, buscando a higienização moral da política e a vedação a corrupções (MEZZAROBA; STRAPAZZON, 2011, p. 220). Pelo quantitativo expressivo de assinaturas que recebeu o PLP em questão, é possível verificar o anseio da população para que essas mudanças ocorressem. Isso se deu graças às demonstrações cotidianas da falta de credibilidade de alguns candidatos que, mesmo após protagonizarem escândalos de corrupção e Improbidade Administrativa, se candidatavam novamente e eram mais uma vez eleitos.

Assim, faz-se necessária a contenção dessas figuras atentatórias à moralidade administrativa como meio não só de proteger os cofres públicos, mas também de inibir a naturalização e, conseqüentemente, a reprodução desses atos (JACOMOSSI; VANDRESEN, 2012, p. 54-55). A repercussão do “Projeto Ficha Limpa” foi tão grande que o movimento contou com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), seguido também do apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, à medida que o Projeto foi tramitando, recebeu ainda um apoio crescente da grande mídia, repercutindo em alta pressão sobre os parlamentares para aprovação da Lei da Ficha Limpa (WHITAKER, 2016, p. 237).

Desse modo, no ano de 2010, contando com algumas alterações no projeto popular inicial, foi aprovada a LC nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa, proporcionando alterações nas disposições da Lei nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades. As principais alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa dentro da LC nº 64/90 se deram com relação ao art. 1º, I, da Lei de

Inelegibilidade, alterando as alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e inserindo no dispositivo as alíneas “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” (BRASIL, 2010).

Em linhas gerais, as alíneas “c” e “d” tratam da inelegibilidade do representante de mandato eletivo do Executivo Estadual e Municipal devido à infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, bem como os que tivessem contra si representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político (BRASIL, 1990).

Enquanto as alíneas “f” e “h” tratam, respectivamente, da inelegibilidade aplicável aos declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, e os detentores de cargo na Administração Pública que tirassem proveito pelo abuso do poder econômico ou político (BRASIL, 1990). Na previsão contida nas alíneas “c”, “d”, “f” e “h”, a alteração se deu com aumento do prazo de inelegibilidade. As disposições que anteriormente previam a suspensão da capacidade eleitoral passiva pelo período de 3 (três) e 4 (quatro) anos se converteram no período de suspensão de 8 (oito) anos (BRASIL, 2010).

Com relação à alínea “e”, que anteriormente apenas tratava da condenação por sete tipos de crimes e de maneira bem generalista, prevendo também o prazo de inelegibilidade de 3 (três) anos, com a nova disposição, além de ter o prazo de inelegibilidade aumentado para 8 (oito) anos, passou a dispor de um rol, listando outras espécies de crimes, bem como suas especificações:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
 3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
 8. de redução à condição análoga à de escravo;
 9. contra a vida e a dignidade sexual;
 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- [...]. (BRASIL, 2010).

Já no tocante à nova redação dada à alínea “g”, a qual prevê a inelegibilidade para aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por irregularidade insanável, além de também elevar o período da suspensão da capacidade eleitoral passiva de 5 (cinco) anos para 8 (oito) anos, inseriu em seu texto o pressuposto de que a rejeição de contas de que trata o dispositivo deveria ser atinente a ato doloso de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2010).

É possível observar que aqui já começa a se inserir a preocupação com relação ao amparo da moralidade e da Probidade Administrativas insertas no art. 14, § 9º da CF/88.

Novamente, na alínea “L” do inciso I do art. 2º da Lei nº 135/10, a Proibidade Administrativa é elucidada, uma vez que o referido dispositivo prevê a inelegibilidade, pela suspensão de Direitos Políticos, por ato doloso de Improbidade Administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (art. 2º, I, “L”) (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, o referido dispositivo faz referência à condenação por atos de Improbidade Administrativa disposto na Lei nº 8.429/92, apresentada na seção anterior, conferindo verdadeiro impedimento de candidatura para aqueles que forem condenados por atos ímprobos nos termos da lei. Assim, o magistrado Douglas de Melo Martins pressupõe que a Lei da Ficha Limpa põe o Brasil em outro patamar de combate à Improbidade Administrativa, à medida que promove um aperfeiçoamento dentro da instituição, propondo de forma efetiva um enfrentamento às práticas de improbidade (JACOMOSSI; VANDRESEN, 2012, p. 59).

Dessa maneira, concebe-se a Lei da Ficha Limpa uma análise mais voltada à valorização da moralidade e da probidade como esferas de proteção dos interesses públicos, dando precedência à ética do candidato ao cargo eletivo (MEZZAROBA; STRAPAZZON, 2011, p. 237-238). Ademais, as outras causas de inelegibilidades trazidas pela LC nº 135/10 dispõem sobre aqueles que forem condenados por corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha (art. 2º, I, “j”) e pela simulação de desfazimento de vínculo conjugal ou de união estável (art. 2º, I, “n”).

Por meio da referida lei, também é prevista a inelegibilidade para aqueles que renunciarem a seus mandatos desde oferecimento de representação de processo por infringência a dispositivo constitucional, federal, estadual, Lei Orgânica do Distrito Federal e de Município (art. 2º, I, “k”) e para aqueles que forem excluídos do exercício da profissão, em decorrência de infração ético-profissional (art. 2º, I, “m”) ou demitidos do serviço público em razão de processo administrativo ou judicial (art. 2º, I, “o”) (BRASIL, 2010).

A disposição da alínea “k” diz respeito à hipótese popularmente chamada de cassação, de modo que aquele que tentar burlar o procedimento de apuração da suposta má conduta acarretará, de todo modo, as consequências análogas às que lhe sobreviriam se o processo tivesse tramitado até o final, com a apuração de todos os fatos que deram ensejo a sua instauração (JACOMOSSI; VANDRESEN, 2012, p. 58).

Por fim, as hipóteses insertas pelas alíneas “p” e “q” no inciso I do dispositivo trabalhado, respectivamente, apontam a inelegibilidade para as pessoas física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais ilegais e para magistrados e os membros do Ministério Público (MP) que forem aposentados por decisão sancionatória ou pedido de exoneração na pendência de processo disciplinar (BRASIL, 2010).

Importante mencionar que, em todos os casos acima pontuados, o prazo de inelegibilidade foi fixado no período de 8 (oito) anos e que esse prazo apenas inicia sua fruição após o cumprimento da pena — para os casos de condenação criminal ou por Improbidade Administrativa — ou após o decurso do período do mandato para qual o candidato foi eleito (BRASIL, 2010). Além de tudo, uma das alterações mais significativas realizadas pela LC nº 135/10 e que repercutiu de forma mais polêmica foi a imposição da inelegibilidade através de decisão proferida por órgão colegiado, deixando de se exigir exclusivamente o trânsito em julgado, como era disposto anteriormente (JACOMOSSI; VANDRESEN, 2012, p. 60).

As normativas em que constam essa previsão são as alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l”, “n” e “p” do inciso I, do art. 2º da LC nº 135/10 (BRASIL, 2010). Com o intuito de impugnar essa hipótese de decretação da inelegibilidade advinda por decisão colegiada, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.578³, sob a alegação de violação do princípio da presunção de inocência. Por outro lado, de maneira conjunta e contemporânea à referida ADI, foram propostas as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) de nº 29⁴ e nº 30⁵ pugnano pelo reconhecimento integral da LC nº 135/10.

Em 16.02.2010, no julgamento conjunto das três ações, o STF não acolheu as teses de inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, sendo, por conseguinte, declarado constitucionalidade integral da norma, tendo a decisão se pautada na necessidade de atender aos anseios sociais e ao dotado sentido da CF/88⁶. Não parece correto impor o referido princípio do Direito Penal a todas as áreas do Direito, devendo se ater ainda ao princípio administrativo da precaução, o qual visa à possibilidade de se tomar atitudes com o fim da proteção do Estado, assim como da moralidade e da Probidade Administrativa (WHITAKER, 2016, p. 240).

Ademais, o status de representante político não possui o mesmo status conferido aos direitos civis; em vista disso, a execução imediata de sentenças de órgão colegiado não representa violação da cidadania política e, portanto, são admitidas (MEZZAROBA;

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16.02.2012, DJe 28.06.2012.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16.02.2012, DJe 28.06.2012.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16.02.2012, DJe 28.06.2012.

⁶ “[...] 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art.1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado [...]”. (BRASIL, 2012c).

STRAPAZZON, 2011, p. 227). Além disso, as disposições da LC nº 135/10 protegem a eficácia das condições da competição eleitoral e não implicam lesão a direito fundamental, de modo que não se vislumbra a necessidade dos impedimentos atrelados à garantia do trânsito em julgado (MEZZARROBA; STRAPAZZON, 2011, p. 227).

Pela disposição da Lei da Ficha Limpa acima descrita, demonstra-se que a Improbidade Administrativa é mencionada em duas das hipóteses de declaração de inelegibilidade, a primeira delas sendo a qualificação de ato ímprobo mediante prestação de contas públicas (art. 1º, I, “g”, LC nº 64/90). A outra hipótese é a aferição no âmbito da própria ação judicial de Improbidade Administrativa (art. 1º, I, “l”, LC nº 64/90), a qual reúne em seu texto a possibilidade da aplicação de inelegibilidade após decisão de órgão colegiado, o que enrijece ainda mais a sua sanção, à medida que propõe uma aplicação mais célere do impedimento ao alistamento eleitoral (BRASIL, 2010).

Sendo essa última hipótese objeto de estudo deste trabalho, passamos à abordagem da próxima seção, a qual se volta às minúcias da apresentação da alínea “l”, I da LC nº 64/90 e seus desdobramentos dentro do ordenamento jurídico nacional.

3.3 A Inelegibilidade sob a perspectiva da Improbidade Administrativa: da alínea “l”, I da LC nº 64/90

Conforme descrito na seção anterior, as alterações legislativas trazidas pela LC nº 135/10, denominada Lei da Ficha Limpa, arguiu novas discussões acerca das inelegibilidades, assim como sobre a necessidade da observância dos princípios da Administração Pública, por parte dos representantes políticos, tal qual dos candidatos a cargos eletivos. Dentre as principais inovações, temos o art. 1º, inc. I, alínea l da LC nº 64/90, que estabelece a hipótese de inelegibilidade pelo período de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, para aqueles que forem condenados à suspensão dos Direitos Políticos por ato doloso de Improbidade Administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, seja em sede de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado (BRASIL, 1990).

O referido dispositivo legal é considerado um passo importante na busca por legitimidade e legalidade do exercício do poder político, isso porque atrela de maneira substancial o trato da moralidade e da ética ao ocupante de cargo eletivo, à medida que proíbe o administrador ímprobo de vir a ocupar novamente um cargo eletivo por um longo período (SILVA; REIS, 2015, p. 2). Assim, o art. 1º, inc. I, l da Lei de Inelegibilidade está relacionado umbilicalmente às sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/92 – LIA e guarda reação com o

regime próprio de direito administrativo, de modo que a punição em sede de juízo no âmbito administrativo refletirá diretamente na esfera eleitoral, com relação à figura pessoal que pretende se candidatar (SILVA; REIS, 2015, p. 12).

No entanto, essa foi também uma das previsões que gerou mais questionamentos no campo doutrinário e judicial na esfera de avaliação da Lei da Ficha Limpa. As principais discussões se deram em virtude da previsão expressa à possibilidade de decisão de condenação proferida por órgão colegiado, ou seja, não definitiva, de culminar na inelegibilidade eleitoral. Em vista disso, é considerada por muitos uma espécie de “execução provisória de julgado” e passível de produzir dano irreparável frente àquele que foi impedido de se candidatar (ARIS, 2012, p. 189-190).

Contudo, segundo o posicionamento adotado pelo STF em sede de julgamento da ADI de nº 4578 e das ADCs de nº 29 e 30, já mencionadas no corpo deste trabalho, a Lei da Ficha Limpa, bem como todos os seus dispositivos pressupõem “a fidelidade política da atuação dos representantes populares”⁷, sendo expressões necessárias para a garantia da lisura eleitoral e, nessa vertente também, da boa condução administrativa do patrimônio público. Ademais, cabe mencionar que, pelo texto do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90, não é toda decisão condenatória em ação de Improbidade Administrativa que enseja a inelegibilidade do candidato, sendo necessário que essa decisão, de maneira expressa, suspenda os Direitos Políticos do indivíduo, para que então a inelegibilidade venha a ser aplicada (ARIS, 2012, p. 190).

Muito embora, pela LIA, a Suspensão de Direitos Políticos seja prevista como possibilidade sancionatória para todas as modalidades de improbidade dispostas no art. 9º e 10, nem sempre essa sanção é aplicada, cabendo ao juízo estabelecê-la ou não de acordo o caso concreto. Por essa razão, quando da suspensão dos Direitos Políticos, a aplicação deverá constar de forma expressa na decisão judicial condenatória (GOMES, 2020 apud NOGUEIRA, 2021, p. 40-41).

Como pontuado anteriormente, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429/92, o réu julgado em sede de ação de Improbidade Administrativa, até mesmo nos casos dos atos

⁷ “Ações declaratórias de constitucionalidade e ação direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à irretroatividade das leis: agravamento do Regime jurídico eleitoral. Ilegitimidade da expectativa do indivíduo Enquadrado nas hipóteses legais de inelegibilidade. Presunção de Inocência (art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese Análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos Efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da Razoabilidade e da proporcionalidade. Observância do princípio Democrático: fidelidade política aos cidadãos. Vida pregressa: Conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no Preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. [...]” (BRASIL, 2012a).

previstos pelos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (dano ao erário) da LIA, podem ser punidos com a vertente do ressarcimento do dano e/ou ao pagamento de multa, sem, contudo, ter seus Direitos Políticos suspensos. Nesse caso, não se incide, para tanto, a inelegibilidade (ARIS, 2012, p. 191). Ademais, desde a criação e aplicação da Lei da Ficha Limpa, que se deu inicialmente no ano de 2012, o TSE vem mantendo como indispensável, em decisões reiterada⁸, a necessidade de se acumular os atos de enriquecimento ilícito com o dano ao erário, para que então possa se configurar a inelegibilidade por Improbidade Administrativa (NOGUEIRA, 2021, p. 43).

⁸ “AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, 1, LC 64/90. DANO AO ERÁRIO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REQUISITOS. NÃO PROVIMENTO 1. Segundo a jurisprudência do TSE, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, 1, da LC 64/90 pressupõe que o ato doloso de improbidade administrativa pelo qual o candidato tenha sido condenado importe, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, conceitos definidos pela Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes. 2. Na espécie, não se verifica a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, 1, da LC 64/90, porquanto o agravado foi condenado pela prática de ato de improbidade administrativa que somente acarretou lesão ao erário – NÃO CUMULADA COM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. 3. Agravo regimental não provido. (TSE. AgR-REspe nº 21617 – Veríssimo/MG Acórdão de 09/10/2012. Rel. Min. Fátima Nancy Andrighi); ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. CARGO. PREFEITO. CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA AFRONTA AO ART. 275 DO CE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. REGRAS INTRODUZIDAS E ALTERADAS PELA LC Nº 135/2010. APLICAÇÃO ÀS SITUAÇÕES ANTERIORES À SUA VIGÊNCIA. ADCs Nº 29 E Nº 30 E ADI Nº 4.578/STF. EFICÁCIA ERGA OMNES E EFEITO VINCULANTE. MANUTENÇÃO DO SUBSTRATO JURÍDICO QUE LASTREOU O PRONUNCIAMENTO DA SUPREMA CORTE EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA E CONCENTRADA. VEDAÇÃO AO REJULGAMENTO DA MATÉRIA PELOS DEMAIS ÓRGÃOS JUDICIAIS QUANDO NÃO SE VERIFICAR A MODIFICAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS E JURÍDICAS QUE AUTORIZAM A ANTICIPATORY OVERRULING. ALEGADA OFENSA AO ART. 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONDENAÇÃO POR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ANÁLISE IN CONCRETO PELA JUSTIÇA ELEITORAL, A PARTIR DA FUNDAMENTAÇÃO DO DECISUM CONDENATÓRIO DA JUSTIÇA COMUM. DESVIO INTEGRAL DE RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO. VERBAS NÃO APLICADAS EM QUALQUER FINALIDADE PÚBLICA. REQUISITOS DEMONSTRADOS. PRAZO DA INELEGIBILIDADE. 8 (OITO) ANOS APÓS O CUMPRIMENTO DA PENA. AFERIÇÃO. EXAURIMENTO/ADIMPLENTO DE TODAS AS COMINAÇÕES IMPOSTAS NO TÍTULO CONDENATÓRIO. INOBSERVÂNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS JULGADOS CONFRONTADOS. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. [...] 6. O reconhecimento da causa de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, ?, da Lei Complementar 64/90, segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, reafirmada nas Eleições de 2016, demanda a condenação à suspensão dos direitos políticos, por meio de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em razão de ato doloso de improbidade administrativa que importe, cumulativamente, dano ao erário e enriquecimento ilícito. [...] b) Diante das premissas fáticas assentadas pela Justiça Comum e transcritas no acórdão Regional, o ato doloso de improbidade administrativa praticado pelo Recorrente consistiu na não aplicação de recursos públicos oriundos do convênio em finalidade pública, dando-lhes destinação desconhecida, bem como no fato de o Recorrente e seu irmão, únicos gestores do referido convênio, terem levado toda a documentação a ele referente ao deixarem a administração municipal, na tentativa de inviabilizar a fiscalização; c) As condutas consignadas no decisum condenatório da Justiça Comum viabilizam a conclusão da prática dolosa de atos que importam dano ao erário e enriquecimento ilícito, na medida em que restou reconhecida não apenas a aplicação irregular das verbas oriundas dos convênios firmados com o FNDE de nos 2952/95, 3329/96 e 3350/95, mas também o desvio integral dos recursos relativos ao convênio nº 0974/96; [...]” (TSE – REspe: 00002318420166090041 Niquelândia-GO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 01.02.2018, DJe 12.03.2018).

De forma clara, o dispositivo utilizou a conjunção aditiva “e”, de modo que, para estar sujeito à inelegibilidade contida na alínea “L”, I do art. 1º da LC nº 64/90, o ato de improbidade condenatório deve, para além do enriquecimento ilícito, ser gerador de lesão ao patrimônio público. Através dessa conjuntura, acredita-se inibir “o mau uso das ações de improbidade com fins meramente eleitoreiros”, ou seja, demonstra-se que apenas condutas realmente graves culminem na inelegibilidade, de maneira que se procura, com isso, afastar o uso arbitrário das ações de improbidade que tenham intuito apenas de obstar candidaturas específicas (ARIS, 2012, p. 192).

Isso porque, na interpretação da Lei da Ficha Limpa e, nesse caso, da alínea “L” do inciso I da previsão normativa sob estudo, deve-se atentar também às peculiaridades do direito eleitoral e aos valores por ele protegidos. Não se deve esquecer que a Lei de Inelegibilidade faz parte do Direito Eleitoral Sancionador e contém normas que restringem Direitos Fundamentais, de forma que, quando se trata de normas dessa natureza, deve-se ter mais cuidado e observância em sua aplicação (SILVA; REIS, 2015, p. 12).

Quando puramente da exigência de condenação judicial por ato de improbidade, merece destaque o fato de que esta não é competência da Justiça Eleitoral, e sim da Justiça Comum, seja ela federal ou estadual, de maneira que cabe apenas à Justiça Eleitoral a declaração de inelegibilidade a partir dos pressupostos constantes na decisão do juízo comum (NETO, 2020 apud NOGUEIRA, 2021, p. 39-40).

Dessa forma, na resolução da aplicação do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90, temos a atuação de dois sistemas jurídicos distintos. De um lado, os atores envolvidos no âmbito da Justiça Eleitoral, ou seja, os juízes eleitorais, candidatos, coligações e MP Eleitoral; de outro lado, os atores interligados à decisão colegiada por ato de Improbidade Administrativa, a saber, advogados, o candidato, juiz da esfera comum e o MP Estadual, de modo que, na prática, se verifica a atuação conjunta de dois sistemas diferentes, quais sejam, o direito eleitoral e o direito administrativo se destinando a um produto final fruto de atuação coletiva, a saber, a inelegibilidade (SILVA; REIS, 2015, p. 12).

Mediante o curso do procedimento, após a decisão condenatória por ato de improbidade, a arguição de inelegibilidade à luz do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90 deve ser levada perante o TSE no caso de Presidente e Vice-Presidente da República, ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) no caso de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Governador e Vice-Governador e aos Juízes eleitorais quando se tratar de Prefeito e Vice-Prefeito (art. 2º da LC nº 64/90) (BRASIL, 1990). Ainda, conforme o art. 3º da referida lei, a impugnação à candidatura, ou seja, a suscitação da inelegibilidade, poderá ser realizada por qualquer candidato, partido

político, coligação ou ao MP, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do pedido de registro do candidato (BRASIL, 1990).

Nos termos do art. 7º da LC nº 64/90, o trâmite procedimental é bem célere, bastando a oitiva das testemunhas e a análise das provas documentais específicas para que se remeta o processo a fim de que seja sentenciado. Se tratando de eleições municipais, após a sentença o juízo irá apresentá-la ao cartório, passando a correr o prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso ao TER, e nos casos de impugnação de competência do TRE, de maneira similar ao que ocorre em âmbito municipal e em observância aos ditames do art. 13 da LC nº 64/90, o pedido é julgado em até 3(três) dias (BRASIL, 1990).

Portanto, apresenta-se também, de forma clara, a preocupação do legislador para com a celeridade no trâmite de declaração de inelegibilidade, à medida que a Lei prevê um procedimento mais unificado e de curtos prazos. Outro ponto que merece destaque é a exigência que a alínea “L”, Inc. I do art. 1º da LC nº 64/90 traz com relação à caracterização do dolo, dispondo que, para que seja aplicada a hipótese de inelegibilidade referida, o ato de Improbidade Administrativa, além de importar em enriquecimento ilícito e dano ao erário, deve ser também doloso (ARIS, 2012, p. 192).

Pela disposição anterior da LIA, a qual previa sanção por algumas condutas culposas, significaria que alguns atos ímprobos condenatórios não seriam recepcionados pela inelegibilidade da alínea “L”. No entanto, uma vez que, conforme mencionado, a partir das alterações advindas com a Lei nº 14.230/21 todos os atos de Improbidade Administrativa, considerados nos termos da lei, são aqueles praticados dolosamente, de modo que se enrijeceu também a aplicação da inelegibilidade, à medida que, agora, ela será aplicada a todos os atos previstos pelos arts. 9º e 10 da LIA. Necessita-se, então, apenas de uma decisão judicial de condenação em segunda instância por ato de ímprobo, com suspensão dos Direitos Políticos, para que o candidato se torne inelegível.

Diante disso, em virtude de um procedimento tão célere no que tange à declaração de inelegibilidade, mais ainda, com relação a seu ensejo a partir de uma decisão em segunda instância, por óbvio, também antecipadora de efeitos, origina-se uma preocupação com relação aos desdobramentos da prática dessas tratativas. Acontece que o art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90 prevê que a inelegibilidade se dará “desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990), ou seja, uma restrição ao direito do cidadão a ser eleito por um longo transcurso de tempo.

Tendo como exemplo um cidadão condenado por ato de improbidade, que teria os Direitos Políticos suspensos por 5 (cinco) anos e a inelegibilidade aplicada por mais 8 (oito)

anos, teremos um cidadão impedido de gozar de sua capacidade eleitoral passiva por 13 (treze) anos. Quando se alia esse impedimento ao gozo de um direito político fundamental e inerente por um longo período, junto à morosidade do Judiciário em uma possível tentativa de reestabelecimento desse direito, parte da doutrina chega a comparar os efeitos da alínea sob apreço ao instituto da cassação, meio vedado constitucionalmente (ARIS, 2012, p. 194).

A preocupação da doutrina é no sentido de que se cuide para que o resultado com a utilização dessa hipótese de inelegibilidade não seja “a deflagração de injustiças ou de situações ilegais e atentatórias ao sistema democrático”, sua utilização para meios subversivos e um impedimento demasiadamente prolongado para a fruição dos Direitos Políticos (SILVA; REIS, 2015, p. 11).

Contudo, o objetivo do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90 é “afastar a candidatura de pessoas com vida pretérita duvidosa e, com isso impedir, por determinado período, que exerçam função pública da qual já fizeram mau uso”. Isso, aliando os princípios do Direito Eleitoral, dentre eles, a observância a lisura dos pleitos, a licitude e a legitimidade, com a preservação da integridade dos votos e da igualdade de condições entre os candidatos aos cargos com o princípio constitucional da Proibição Administrativa (SILVA; REIS, 2015, p. 11).

Nesse sentido, vislumbrando os desafios que são enfrentados na prática forense diária, com o fim de se construir a resposta para as hipóteses investigativas de discussão deste trabalho, passamos a análise do próximo capítulo, no qual será analisado como se verifica a aplicação da Lei da Ficha Limpa, mais precisamente do art. 1º, I, “I” da LC nº 64/90, a partir das decisões de condenação por ato de Improbidade Administrativa em segunda instância, com ênfase em discorrer sobre a sua eficácia prática e levando em consideração a análise de dados relativos ao Estado do Maranhão.

4 APLICAÇÃO PRÁTICA DA INELEGIBILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA ESTRUTURA JUDICIÁRIA ATUAL

Neste capítulo final, será apresentada uma discussão a respeito da influência da estrutura do Judiciário no trato da aplicação do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90, sob a perspectiva da análise de dados e do discurso acerca da morosidade do Judiciário. Em primeiro momento, terá enfoque o discurso sobre os problemas estruturais do Judiciário e as delongas para o juízo de cognição, ou seja, para o sentenciamento, bem como a representação das taxas de litigiosidade nacional e, especificamente, do Estado do Maranhão, a partir de pesquisas, realizadas em artigos e livros, do discurso da doutrina nacional e do levantamento de dados do CNJ.

Logo em seguida, receberá foco a apresentação dos dados divulgado pelo CNJ referentes à efetividade do TRF-1, órgão de segunda instância responsável pelas decisões de ato de Improbidade Administrativa no Estado do Maranhão, em um contraponto com os dados apresentados também pelo CNJ acerca da efetividade do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA), órgão de segunda instância da Justiça Eleitoral, responsável pela aplicação definitiva das hipóteses de inelegibilidade, por conseguinte, da hipótese do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90.

A coleta dos dados se deu através da técnica de observação direta extensiva, que compreende, dentre outras técnicas, a de análise de conteúdo, permitindo a descrição objetiva do que se analisa (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 253-254), fazendo uma análise quantitativa com relação à apuração dos índices de litigiosidade, efetividade e tempo de sentenciamento apresentados pelo 19º relatório de *Justiça em Números* do CNJ, em sede de apreciação dos índices do TRF-1 e do TRE-MA, com a finalidade de reunir informações relativas à morosidade procedimental dentro desses seguimentos judiciais, bem como sua relação e influência na aplicação do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90.

Por fim, será abordado o caso de Arari-MA, em recente decisão de condenação por ato ímprobo de representante de chefe político do Poder Executivo, última decisão de condenação de ato de Improbidade Administrativa proferido por órgão colegiado, em segunda instância, dentro do Estado do Maranhão, que se teve notícia mediante o curso de elaboração deste trabalho.

O estudo do referido caso será feito através de informações obtidas por meio do sistema eletrônico de acompanhamento processual PJe e sob a perspectiva do método indutivo, que parte do estudo de situações singulares para se chegar a uma verdade generalizada,

utilizando-se de casos concretos confirmadores da realidade (GIL, 2008, p. 10), aliando os desdobramentos procedimentais do caso com os dados divulgados pelo 19º relatório de *Justiça em Números* do CNJ, atrelando os reflexos das estruturas do Judiciário ante a eficácia prática da aplicação do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90.

4.1 Os problemas estruturais do Judiciário e as delongas para o juízo de cognição exauriente

Segundo o princípio constitucional da Inafastabilidade da Jurisdição, também conhecido como princípio e/ou direito de Acesso à Justiça, previsto no texto do art. 5º, XXXV da Carta Republicana de 1988, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Mediante esse dispositivo, presume-se que a todos é garantido o livre e efetivo acesso à justiça e ao Poder Judiciário, em caso de lesão a direito individual ou coletivo. Acontece que, há algum tempo, o Judiciário não consegue responder às demandas em tempo satisfatório, devido ao surgimento de algumas mazelas que vêm gerando morosidade em sede de prestação da tutela jurisdicional, ou seja, o Judiciário vem apresentando delongas quando da resolução dos casos em trâmites (SANTOS, 2022, p. 16).

Essa morosidade pode ser classificada em três espécies: a morosidade legal, advinda pelas formalidades exigidas pela própria lei; a morosidade organizacional, que se refere à rotina de organização de funções dentro do órgão jurisdicional, volume de serviços e rotinas; e a morosidade provocada, a qual se resume à excessiva duração do processo em decorrência dos atos judiciais praticados e da atividade dos atores que o compõe (ex.: advogados, peritos, magistrados, servidores etc.) (FERREIRA; PEDROSA, 1997 apud COSTA, 2018, p. 9-10).

Outro ponto essencial no que diz respeito aos altos índices de litigiosidade nacional está atrelado à cultura da judicialização, que se estabeleceu ao longo dos anos e representa o forte ímpeto da população a socorrer-se no Judiciário mediante qualquer conflito que surge em seu cotidiano (SANTOS, 2022, p. 16-17). Apesar dessa lentidão na tramitação dos processos se derivar de uma junção de fatores dentro do sistema judicial, existe um fator importante que proporciona a perduração dos casos, diretamente relacionado ao sistema de prazos impróprios.

Esses prazos são aplicados aos servidores judiciais como um todo e, diferentemente do que ocorre em relação aos prazos aplicados às partes da lide, os prazos impróprios não geram sanções processuais internas, de modo que não há prejudicialidade para os servidores e magistrados quando há dilatação temporal das ações que lhe incumbem (PIMENTEL; GODOY, 2017, p. 5-6). Em virtude disso, os prazos impróprios costumam ser demasiadamente dilatados

e, quando aliados aos demais fatores procedimentais e de morosidade, acabam gerando verdadeiro empecilhos para o alcance do provimento jurisdicional, prejudicando inclusive a efetividade do princípio da razoável duração do processo, constante no art. 5º, LXXVIII da CF/88, a própria celeridade processual e, conseqüentemente, do acesso à justiça (PIMENTEL; GODOY, 2017, p. 5-6).

O inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88 foi inserto no texto constitucional através da EC nº 45 de 2004 (BRASIL, 1988), a qual também foi responsável pela criação do CNJ, órgão do Poder Judiciário, com sede em Brasília-DF, que é responsável pela transparência e controle da política judiciária nacional, além da prestação de serviços à população no recebimento de reclamações e representações contra órgãos e membros do Poder Judiciário (BRASIL, 2023d).

Assim, o CNJ também é responsável pela coleta, análise e divulgação dos excessos na resolução procedimental e faz isso a partir das demonstrações dos dados constantes nos relatórios de *Justiça em Números*, publicados mediante o portal eletrônico do CNJ⁹, o qual, cumprindo com suas obrigações de transparência e publicidade, publica anualmente relatórios com os dados estatísticos da atuação da justiça brasileira (BRASIL, 2023f).

O 19º relatório de *Justiça em Números* do CNJ, publicado em 2022 e que tem por base a análise de dados judiciais referentes ao ano de 2021, último relatório publicado até a presente data, informa que o período em questão foi finalizado com 77,3 milhões de processos em tramitação, ou seja, todos esses processos estão aguardando uma resolução definitiva (BRASIL, 2022b, p. 104).

Esses índices demonstram um aumento de 2,2 milhões de casos, quando comparados aos divulgados no relatório de *Justiça em Números* do ano anterior, o qual exibiu o número de 75,5 milhões de processos em tramitação (BRASIL, 2021a, p. 102). Um aumento significativo que representa como é crescente a taxa de congestionamento do Judiciário. Ainda, segundo as informações contidas no 19º relatório de *Justiça em Números*, grande parte dessas ações em tramites é de competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal, a primeira representa 78,8% dos processos pendentes, enquanto a segunda concentra 13,2% dos processos.

As demais searas da justiça representam juntas o índice de 8% dos casos pendentes (BRASIL, 2022b, p. 106). Importante enfatizar que os dados referentes à Justiça Eleitoral serão apresentados de maneira mais aprofundada mediante a exposição da próxima seção, contudo, de acordo o 19º relatório de *Justiça em Números*, pontuamos que esse segmento apresenta uma “sazonalidade de movimentos processuais”, tendo em regra baixos valores, porém refletindo

⁹ Cf. <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-judiciarias/justica-em-numeros/>.

em alta especialmente nos anos eleitorais e, mais ainda, em período de eleições municipais (BRASIL, 2022b, p. 106).

Esse demonstrativo com altos índices de congestionamento não parece apresentar nenhuma surpresa, uma vez que não é de hoje a grande insatisfação popular com relação à morosidade e ao impacto negativo que ela representa perante a imagem institucional do Poder Judiciário, sendo inclusive motivo propulsor da EC nº 45 de 2004, a qual foi responsável por acrescentar o inciso LXXVIII no art. 5º da CF/88, que instituiu o princípio da razoável duração do processo, aqui já mencionado (COSTA, 2018, p. 11), e pela criação do CNJ.

É também graças aos altos índices de abarrotamento do Judiciário que se estabeleceu a política nacional de tratamento adequado dos conflitos (Resolução nº 125/10 do CNJ), bem como o surgimento e a instauração dos métodos autocompositivos de resolução de controvérsias, meios pacificadores, que detêm o objetivo de reduzir os altos índices de litigiosidade (SANTOS, 2022, p. 16-21).

Pelos dados divulgados pelo CNJ, temos que o tempo médio de sentenciamento em âmbito nacional no primeiro grau é de 1 (um) ano e 11 (onze) meses em sede de processo de conhecimento nas Varas Estaduais, de 1 (um) ano e 4 (quatro) meses em sede de conhecimento nas Varas Federais e de 8 (oito) meses nas zonas eleitorais. Já no segundo grau, o trâmite leva em média 7 (sete) meses para ser sentenciado nos Tribunais Estaduais, em torno de 2 (dois) anos e 1 (um) mês nos TRFs e 8 (oito) meses nos TREs (BRASIL, 2022b, p. 210).

Em relação ao tempo médio para o sentenciamento no Estado do Maranhão, em uma análise de índices por tribunal, verificamos que a Justiça Estadual (TJ-MA) conta com uma média de 2 (dois) anos e 2 (dois) meses para o sentenciamento em primeiro grau e 11 (onze) meses em segundo grau; a Justiça Federal (TRF-1) conta com o índice de 2 (dois) anos e 2 (dois) meses para sentenciar um processo em primeiro grau e 3 (três) anos e 2 (dois) meses para sentenciar em segundo grau; enquanto a Justiça Eleitoral (TRE-MA) leva em média 9 (nove) meses para sentenciar em primeiro grau e 8 (oito) meses em sede de apreciação de segundo grau (BRASIL, 2022b, p. 217).

A partir desses dados, verifica-se que os processos costumam ser mais rápidos no trâmite de segundo grau do que no primeiro grau, com exceção da Justiça Federal, a qual apresenta uma morosidade de quase o dobro de tempo quando comparado o trâmite de primeiro grau ao trâmite de segundo grau. Ademais, observa-se que, em tema de apreciação da justiça especializada, a Justiça Federal aparenta ter grandes dificuldades estruturais em proporcionar uma resolução dos casos de maneira célere.

Além disso, por todos os dados apresentados, podemos observar que o Estado do Maranhão, em alguns casos, apresenta uma média de sentenciamento em tempo maior que a média nacional, ou seja, apresenta uma resposta para o caso de forma mais lenta que a média dos demais Estados. Isso acontece em relação aos índices apresentados na Justiça Comum em primeiro e segundo grau; na Justiça Federal, em primeiro e segundo grau; e na Justiça Eleitoral em primeiro grau, o que nos leva a constatar que o Estado do Maranhão apresenta um déficit em relação à efetividade jurisdicional, quando comparado aos demais estados, e uma vasta morosidade procedimental.

Em relação à taxa de congestionamento por âmbito especializado, tem-se que os índices da Justiça Estadual representam o total de 76,2% da taxa de congestionamento nacional da justiça, enquanto os trâmites na Justiça Federal representam 73,2%, e na Justiça Eleitoral o importe de 27,0% (BRASIL, 2022b, p. 129). No que tange aos dados do Estado do Maranhão, o mesmo relatório de *Justiça em Números* demonstra que a taxa de congestionamento no Maranhão representa o importe de 70,1% na aferição de dados da Justiça Estadual. Em sede de Justiça Federal, pelos dados gerais do TRF-1, representa o importe de 75,1%, enquanto em âmbito da Justiça Eleitoral significa o quantitativo de apenas 25,3% (BRASIL, 2022b, p. 129).

Essa taxa de congestionamento da gestão judiciária, conforme o referido relatório, “mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, em um comparativo ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos” (BRASIL, 2022b, p. 125). Diante disso, observamos que em sede de apreciação por segmento, a Justiça Federal, tanto em âmbito nacional quanto em avaliação no Estado do Maranhão, demonstra ser o segmento de justiça mais lento. Ademais, pelo gráfico nº 151 do 19º relatório de *Justiça em Números*, o TRF-1, frisa-se competente pelas demandas do Estado do Maranhão, demonstra ser o mais lento dos TRFs do país (BRASIL, 2022b, p. 216 -217).

No tocante aos dados da Capital do Estado, o Portal da Transparência no site do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ-MA), através do sistema *termo juris*, informa que atualmente a Taxa de Congestionamento Total na Fase de Conhecimento do 1º Grau, considerando todas as varas e juizados, resulta o percentual de 55,05% dos processos, o que significa que, na Comarca da Ilha de São Luís, mais da metade dos processos estão pendentes de julgamento, refletindo mais uma vez o alto índice de congestionamento dos processos no Estado (MARANHÃO, 2023, p. 1).

No Município de Arari-MA, o qual é alvo da pesquisa do presente trabalho, a partir dos apontamentos sobre o caso que será apresentado na última seção, tem como representativo

de congestionamento processual o percentual da Vara Única de Arari-MA, responsável pelo julgamento das demandas de todos os assuntos, afetos àquela região, e pressupõe uma Taxa de Congestionamento Total na Fase de Conhecimento do 1º Grau no quantitativo de 55,5% dos processos (MARANHÃO, 2023, p. 1). Observamos que, apesar de menor em termos territoriais e quantitativo de habitantes, a Comarca de Arari reflete os mesmos índices de congestionamento da Grande Ilha de São Luís, refletindo o cenário de morosidade que subsiste até mesmo nas pequenas jurisdições do Estado.

Desse modo, tendo em vista os dados acima delineados sobre o impacto que a estrutura organizacional do Judiciário, bem como a morosidade que o assola, reflete na prática forense diária, em especial na resposta jurisdicional em meio a seu sentenciamento e que a Justiça Federal demonstra ser o segmento judicial mais moroso, tanto em aspecto nacional quanto em aspecto estadual, faz-se necessária a abordagem da próxima seção, com vistas à análise dos dados acerca do TRF-1, responsável por decisão colegiada em sede de ação de Improbidade Administrativa, objeto de estudo deste trabalho, e dos índices da Justiça Eleitoral do Maranhão, para que se possa chegar à resposta para a problemática desta pesquisa.

4.2 Tribunal Regional Federal da 1ª Região x Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão: atuação e trâmite procedimental em um comparativo de dados

Conforme observado nos dados trabalhados anteriormente, pelos índices de litigiosidade e de tempo de sentenciamento apurados pelo CNJ em todos os órgãos do Judiciário nacional, a Justiça Federal demonstra ser o seguimento judicial mais moroso, tendo o TRF-1 como órgão mais lento de todo o país. Os órgãos da Justiça Federal integram a chamada Justiça Comum, sendo constituída pelos TRFs e pelos(as) juízes(as) federais (BRASIL, 2023e). Sua competência se dá para causas em que se figura a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais e as sujeitas à Justiça Eleitoral, para causas que envolvam Estados estrangeiros ou tratados internacionais, para os crimes políticos ou aqueles praticados contra bens, serviços ou interesses da União, entre outros previstos no art. 109 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Assim, o TRF é o órgão de segundo grau de jurisdição da Justiça Federal, responsável pelas decisões colegiadas em sede de apreciação das causas de competência da Justiça Federal, acima mencionadas. Atualmente, os TRFs são divididos em seis, cada um responsável por duas ou mais seções judiciárias, sendo o TRF-1 responsável pelas seções judiciárias dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins (BRASIL, 2023e).

Dessa forma, “o TRF1 tem jurisdição sobre metade dos estados brasileiros e o Distrito Federal, e é a Corte competente para julgar os processos iniciados pelos quase 40% da população brasileira” (BRASIL, 2023c), ou seja, conseqüentemente o TRF-1 se perfaz em um Tribunal com altas demandas, mais um fator que compete para os altos índices de litigiosidade já demonstrados anteriormente e, por conseguinte, repercutindo em uma lentidão no sentenciamento das demandas que lhe compete.

Segundo os dados divulgados pelo 19º relatório de *Justiça em Números*, entres os assuntos mais demandados dentro da Justiça Federal, logo do TRF-1, estão os assuntos sobre a organização político-administrativa, dentro do âmbito do “Direito Administrativo e outras matérias de direito público”, representando o quantitativo de 981.234 (novecentos e oitenta e um mil duzentos e trinta e quatro) processos em trâmite no ano de 2021 (BRASIL, 2022b, p. 277). Dentro desse quantitativo de demandas, encontram-se também aquelas afetas aos atos de Improbidade Administrativa, uma vez que essas ações estão dentro da competência da Justiça Federal, em razão da presença, na relação processual, das pessoas jurídicas de direito público previstas no art. 109, I, da CF/88, acima pontuado¹⁰.

O portal de estatísticas do CNJ aponta que 27.052 (vinte e sete mil e cinquenta e dois) casos dos assuntos sobre a organização político-administrativa, dentro do âmbito do “Direito Administrativo e outras matérias de direito público”, se trata de casos novos dentro do TRF-1, com ingresso até o mês de julho de 2022, em que 420 (quatrocentos e vinte) tratam especificamente de dano ao erário, 245 (duzentos e quarenta e cinco) tratam de Improbidade Administrativa no geral e 63 (sessenta e três) casos de enriquecimento ilícito (BRASIL, 2023d).

É a partir disso que se discute a efetividade prática da Lei nº 8.429/92, uma vez que a morosidade corriqueiramente presente no Poder Judiciário e, mais precisamente, na Justiça Federal se apresenta como um grande problema para a efetiva aplicação dessa lei, visto que se constata que a demora no trâmite das ações resulta em delongas excessivas no curso do processo e, por consequência, baixa eficácia na aplicação da LIA (MARINHO, 2014, p. 44).

Tanto é que, já no ano de 2012, o CNJ, em vista de proporcionar maior celeridade no trâmite das ações de Improbidade Administrativa, propôs o cumprimento da meta 18/03, a qual visava que, até o final do ano de 2013, fossem identificados e julgados todos os casos que envolvessem os temas de Improbidade Administrativa e os demais crimes contra a

¹⁰ Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Competência da Justiça Federal em ações de improbidade se define pela pessoa, e não pelo objeto da lide**. Brasília, DF: STJ, 2022a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/30032022-Competencia-da-Justica-Federal-em-aco-es-de-improbidade-se-define-pela-pessoa--e-nao-pelo-objeto-da-lide-.aspx>. Acesso em: 26 maio 2023.

Administração Pública. No entanto, a meta não foi cumprida, de modo que apenas 50% da totalidade dos casos foram julgados (GERALDI, 2017, p. 5).

Além disso, essa apreciação da efetividade da LIA se faz muito importante dentro da esfera de atuação da segunda instância, posto que, para que os efeitos da LIA sejam de fato definitivos, é necessário que a decisão condenatória se torne imutável, o que só é possível a partir da condenação em segunda instância (MARINHO, 2014, p. 44). Quanto à apuração do cumprimento da meta 18/03 do CNJ, o TRF-1 apresentou um dos piores resultados no cumprimento da referida meta para o julgado dos casos de Improbidade Administrativa, demonstrando a perpetuação da morosidade e refletindo nos altos índices de congestionamento que foram delineados na seção anterior (GERALDI, 2017, p. 5).

Em uma análise de efetividade realizada pelo CNJ e divulgada também pelo 19º relatório de *Justiça em Números*, o TRF-1 aparece dentre os dados do Tribunal menos efetivo, restando a seção Judiciária do Maranhão figurando em um meio termo, mais ou menos 30% acima daquelas que apresentaram resultado piores (Amazonas, Distrito Federal e Amapá) e mais ou menos 40% abaixo daquelas mais eficientes (Alagoas e Rio Grande do Sul) (BRASIL, 2022b, p. 268-269).

Os dados acima elencados demonstram que, além de o Estado do Maranhão estar disposto na competência do Tribunal Regional de maior índice de litigiosidade e morosidade, figura como uma das seções federais de índices de efetividade insatisfatórios. Tendo em vista que esses índices influenciam diretamente no julgamento das ações de Improbidade Administrativa, é possível constatar que o Estado do Maranhão possui um déficit considerável na aplicação das sanções previstas na LIA.

Em contrapartida, a Justiça Eleitoral de todo país apresenta dados que superam as expectativas quando o tema é celeridade procedimental. Por todos os dados apresentados na seção anterior, observamos que os índices de litigiosidade apresentam um baixo quantitativo, bem como o tempo de sentenciamento nesse segmento judicial se mostra muito inferior àqueles aferidos em sede da Justiça Comum e, principalmente, da Justiça Federal.

Em linhas gerais, a Justiça Eleitoral “é um ramo especializado do Poder Judiciário, responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos, pelo julgamento de questões eleitorais e pela elaboração de normas referentes ao processo eleitoral” (BRASIL, 2023e). É através da Justiça Eleitoral que se monitora o acesso aos mandatos eletivos, por meio da análise de registro de candidaturas, na fiscalização de votação, apuração e alistamento eleitoral e das disposições referentes a convenções partidárias, filiação, propaganda política, determinação de eleitos etc. (SANTANDREA, 2019, p. 21).

O primeiro grau da Justiça Eleitoral é composto por um(a) juiz(a) eleitoral em cada zona eleitoral e pelas juntas eleitorais, compostas por um(a) juiz(a) de Direito e por cidadãos idôneos. Entretanto, as juntas eleitorais funcionam de forma provisória, apenas no período eleitoral, com o fim de atender ao bom andamento das eleições (BRASIL, 2023e).

Já o segundo grau da Justiça Eleitoral é representado pelos TREs, compostos por dois(duas) desembargadores(as) do TJs, dois(duas) juízes(as) de Direito, um(a) juiz(a) do TRF e dois(duas) advogados(as) de notável saber jurídico e idoneidade moral, responsável pelo julgamento dos recursos eleitorais, ou seja, pelas decisões definitivas nesse ramo do Direito (BRASIL, 2023e).

Atualmente, cada Estado possui o TRE competente pelo julgamento em segundo grau das ações eleitorais do Estado. No Estado do Maranhão, o órgão responsável é o TRE-MA, com sede na capital do Estado, São Luís, e responsável pela prestação de serviços à população no que tange às disposições acima delineadas, com relação à regulamentação, monitoramento e fiscalização das eleições em âmbito interno e pela emissão de certidão e orientação aos eleitores (MARANHÃO, 2022b).

A partir da análise dos dados do 19º relatório de *Justiça em Números*, entres os assuntos mais demandados dentro da Justiça Eleitoral, tão logo, também no TRE, está a discussão sobre candidatos/candidaturas eleitorais, ocupando a 2ª posição no *ranking*, representando o quantitativo de 691.417 dos processos em tramite até o ano de 2021 (BRASIL, 2022b, p. 277).

Entretanto, com relação à análise de processos pendentes em segundo grau no ano de 2022 em âmbito de competência do TRE-MA, tem-se apenas o índice de 1.331 (mil trezentos e trinta e um) processos subdivididos entre juízes auxiliares, presidente, vice-presidente, corregedoria e gabinetes dos Desembargadores (MARANHÃO, 2022a). Uma diferença de índice considerável quando comparado aos dados divulgados atinentes ao TRF-1, onde o TRE-MA demonstra ser um reflexo direto das apurações anteriormente realizadas, em que a Justiça Eleitoral é aparentemente mais rápida que a Justiça Federal, tanto em questão de análise dos índices de litigiosidade quanto em tempo de resolução dos casos.

Isso porque, além de o fluxo de processos na Justiça Eleitoral apresentar maior volume apenas em ano eleitoral, como visto anteriormente, o procedimento conta com uma observação direta do princípio da razoável duração do processo, com uma estimativa do trâmite pelo período de 1 (um) ano, nos termos do art. 97 do CE, o que faz com que o Judiciário se preocupe em fornecer maior estrutura organizacional, um reflexo disso é a institucionalização das juntas eleitorais (SANTANDREA, 2019, p. 34).

Em vista disso, verificamos que, ao contrário da preocupação demonstrada por parte da doutrina na seção anterior, com relação à possibilidade de a morosidade do Judiciário refletir no prolongamento da suspensão dos direitos político, em verdade, repercute em uma possibilidade da morosidade interferir na aplicação das sanções previstas na LIA, à medida que, pela análise dos dados divulgados pelo CNJ, o que se observa é a lentidão com que os processos que tratam de Improbidade Administrativa são sentenciados.

Outrossim, entende-se que essa demora na aplicação da LIA interfere diretamente na aplicação do art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90, visto que, como demonstrado anteriormente, os dois procedimentos estão interligados, à medida que, para que seja aplicada a inelegibilidade prevista na alínea “L”, é necessário que haja prévia condenação em segunda instância em sede de julgamento de ato de improbidade.

Portanto, entende-se que a efetividade da LIA sofre com um problema recorrente que repercute em outras áreas da Justiça, estando esse problema diretamente atrelado à morosidade processual, e os reflexos disso se observa em diversos casos reais, de modo que a aplicação da sanção acaba sendo “demasiadamente tardia”, culminando em prejuízos à efetividade da norma (GERALDI, 2017, p. 8-9).

Desse modo, uma vez que a Justiça Eleitoral apresenta bons índices de resolução de casos, inclusive no segundo grau, a possibilidade de inefetividade do referido dispositivo da Lei de Inelegibilidade se daria por conta da morosidade quando da aplicação da LIA, em especial em segunda instância. Por conta disso, mostra-se importante a apresentação de uma análise sobre um caso concreto, que reflète de forma prática a realidade atinente ao Estado do Maranhão, situação que será apresentada a seguir, mediante estudo de caso do município de Arari-MA.

4.3 Estudo de caso: a morosidade na tramitação do Processo nº 0004858-18.2010.4.01.3700 e a repercussão na inelegibilidade no município de Arari-MA

Há 116 km de São Luís-MA, a cidade de Arari é um município que se localiza na região da baixada do Estado do Maranhão, próximo aos municípios de Vitória do Mearim, Miranda do Norte, Viana e Matões do Norte. De acordo com os últimos dados divulgados pelo portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área territorial do referido município compreende 1.100,275 km² (dados de 2022) e conta com a população estimada de 30.014 pessoas (dados de 2021) (BRASIL, 2023a).

Sua emancipação política se deu em 27 de junho de 1864, tendo a primeira eleição municipal em 7 de setembro de 1864, ou seja, o município conta com mais de 100 anos de história política. Seu primeiro administrador foi o tenente-coronel José Antônio Fernandes, o qual era presidente da câmara de vereadores da Vila do Mearim (atual Vitória do Mearim), e devido a tal cargo se tornou o primeiro mandatário do município de Arari (BEZERRA, 2017).

Em seu contexto histórico-político, Arari também não fica de fora dos grandes números de ações de Improbidade que permeiam a justiça do Maranhão. Corriqueiramente os chefes do Poder Executivo local são surpreendidos com acusações de atos ímprobos e ações de titularidade do MP Estadual (MP-MA)¹¹. É a partir dessas informações que daremos início às discussões desta seção, com vistas à análise do caso mais recente de decisão por Improbidade Administrativa dentro do Estado do Maranhão que se teve notícia até a conclusão deste trabalho, protagonizado pelo atual gestor e ocupante do mandato do Poder Executivo da cidade de Arari.

Importante pontuar que, não estranha a realidade jurisdicional nacional, bem como a de todo Estado do Maranhão, a cidade de Arari conta com altos índices de litigiosidade e de taxa de congestionamento de demandas, conforme visto anteriormente neste trabalho, pelos índices do *termo juris*. O município é composto por uma Vara Única, a qual é responsável pelo julgamento de todas as demandas, afetas a todos os assuntos de competência de primeiro grau daquela região, sendo assim, também responsável pelo julgamento de ações de Improbidade Administrativa de chefe do Executivo municipal.

No entanto, a situação que protagoniza este estudo de caso se inicia em sede de apreciação da 5ª Vara Federal de São Luís, tendo em vista que, nessa situação concreta, a União é interessada e figura como uma das partes do processo, competência estabelecida por força do art. 109, I da CF/88 e, transcrito no corpo deste trabalho na seção anterior. Assim, o presente caso se adentra no quadro de litigiosidade das Varas Federais, já apresentado na seção anterior e que representa a maior taxa de congestionamento nacional e estadual por segmento de justiça.

Em suma, o processo sob análise desse estudo, o qual condenou o atual prefeito de Arari por ato de Improbidade Administrativa teve início no ano de 2010, sendo sentenciado na data de 1º de agosto de 2018, ou seja, 8 (oito) anos após o ingresso da ação, de modo que, de

¹¹ Cf. MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Arari – MPMA executa sentença que condenou ex-prefeito**. São Luís: MP-MA, 2020. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/mpma-executa-sentenca-que-condenou-ex-prefeito/>. Acesso em: 29 maio 2023; MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Arari – Ex-prefeito e empresa são alvos de ACP por improbidade**. São Luís: MP-MA, 2015. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arari-ex-prefeito-e-empresas-sao-alvos-de-acp-por-improbidade/>. Acesso em: 29 maio 2023.

forma concreta, se verifica frente ao caso os reflexos da morosidade do Judiciário. Em consequência disso, posteriormente, no mês de outubro de 2018, houve a interposição de recurso de apelação do réu, remetido ao TRF-1, para análise do processo em sede de segundo grau de jurisdição — decisão que manteve parcialmente os termos da sentença *a quo* e a condenação do prefeito por ato de improbidade previsto no art. 10, incisos I, VIII e XI da Lei nº 8.429/92 (dano ao erário).

Como a condenação do réu em primeiro grau se deu antes das alterações levadas a efeito pela Lei nº 14.230/21, houve a necessidade de comprovação de dolo para a configuração da conduta e a devida suspensão dos Direitos Políticos, uma vez que, como pontuado em seção específica desse tema, dentro deste trabalho, pelo texto legislativo anterior às modificações advindas com a lei de 2021, os atos de improbidade admitiam também a modalidade culposa, necessitando da comprovação do dolo subjetivo para consequente imputação de conduta dolosa.

No que concerne à decisão desse caso, o dolo restou configurado. No entanto, a decisão de condenação definitiva, em sede de apreciação de segunda instância, só foi proferida no mês de agosto do corrente ano, 13 (treze) anos após o ingresso da ação e 5 (cinco) anos após a interposição do recurso que atacou a sentença de primeiro grau, demonstrando mais uma vez a mora para com os trâmites procedimentais da Justiça Federal.

Além disso, apesar de esse caso contrariar as estatísticas apresentadas nas seções anteriores, em que o segundo grau demonstrava ter resultados mais demorados que o primeiro, ainda assim, o tempo de sentenciamento apresentou ser ainda bem superior à média exibida pelos dados do CNJ, uma vez que, segundo os dados do 19º relatório de *Justiça em Números*, a média nacional de tempo de sentenciamento é de mais ou menos 2 (dois) anos tanto em primeiro quanto em segundo grau na Justiça Federal.

Outrossim, demonstra-se, também no caso apresentado, uma mora excessiva quanto ao comparativo de dados disponibilizados pelo 19º relatório de *Justiça em Números* atinentes à média de sentenciamento do TRF-1, que apresenta a média de 2 (dois) anos e 2 (dois) meses para sentenciar um processo em primeiro grau e 3 (três) anos e 2 (dois) meses para sentenciar em segundo grau.

Nesse contexto, o caso de Arari ultrapassou exatamente 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses da média divulgada a título de tempo de sentenciamento do primeiro grau, pelos dados do TRF-1, e 1 (um) ano e 8 (oito) meses superior à média de sentenciamento no segundo grau pelos dados também do TRF-1. Desse modo, tendo em vista que, após a condenação por ato ímprobo com aplicação de suspensão dos Direitos Políticos, é possível se requerer a hipótese

de inelegibilidade prevista no art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 ao caso de Arari, seria uma hipótese ideal de incidência desse dispositivo.

Assim, tendo vista que o recurso contra ação de Improbidade Administrativa foi interposto no ano de 2018, caso a decisão de segundo grau tivesse sido proferida de forma mais célere, com a possível aplicação de inelegibilidade entre o final de 2018 e a aferição do registro de candidatura para as eleições municipais que ocorreram em 2020, o atual prefeito, desde então, teria sido impossibilitado de participar da disputa eleitoral.

Contudo, à medida que a decisão em segundo grau só veio ocorrer em 2023, a referida hipótese de inelegibilidade só poderá ser arguida e, conseqüentemente só surtirá efeito, para as próximas eleições, a saber, no ano de 2024. Isso se reflete de maneira prejudicial perante a efetividade da alínea “L” da Lei da Ficha Limpa, visto que seu objetivo é impedir que agentes ímprobos possam adentrar e/ou continuar a ocupar cargos eletivos. Logo, a permanência/eleição no ano 2020 de alguém que cometeu um ato de improbidade em 2010 parece ser contrária aos ditames da lei.

Diante disso, observamos que a demora no sentenciamento em sede da Justiça Federal interfere diretamente na aplicação do art. 1º, I “L” da LC nº 64/90, ou seja, reflete de forma negativa no procedimento de inelegibilidade. Como visto, os procedimentos na Justiça Eleitoral, tanto em primeiro grau quanto em segundo grau são bem céleres, de modo que a demora para a decretação da inelegibilidade contida no art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 apenas se dá por conta da lentidão para condenação por ato de improbidade na Justiça Federal.

Em meio às discussões sobre uma decisão de segunda instância ser antecipadora de efeitos, o que se verifica é que, apesar de se arguir uma possibilidade de uma decisão mais rápida para a aplicação da inelegibilidade, em verdade a morosidade processual torna o procedimento tão lento quanto da subsistência da exigibilidade de trânsito em julgado. Portanto, de forma concreta, o art. 1º, I “L” da LC nº 64/90 quando posto perante o Judiciário real, com as mazelas advindas pelo déficit na estrutura judiciária, se mostra inefetivo. Isso porque as delongas processuais advindas pelos altos índices de congestionamento e litigiosidade, bem como a morosidade procedimental, acabam por proporcionar uma aplicação tardia da referida alínea “L”, o que termina por prejudicar o objetivo que a legislação propõe.

5 CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi analisar se as estruturas do Judiciário, especialmente as mazelas atinentes à morosidade processual, podem influenciar de maneira negativa na efetividade da aplicação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “L” da LC nº 64/90 – Lei de Inelegibilidade, dispositivo inserto pelas inovações trazidas ao ordenamento pátrio pela LC nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa.

Mediante o que foi abordado no capítulo número 2 (dois) do presente trabalho, acerca dos Direitos Políticos, bem como de seu núcleo essencial, percebemos que, apesar de serem considerados Direitos Fundamentais, os Direitos Políticos, que compreendem, entre outros, o direito de votar e o direito de ser votado, podem ser restringidos e as principais hipóteses de restrição desses direitos estão previstas na Lei nº 8.429/92 – LIA e na LC nº 64/90 – Lei de Inelegibilidade.

A Lei de Improbidade Administrativa cuida da sanção de condutas atinentes à lesão ao patrimônio público, sendo uma dessas sanções a suspensão dos Direitos Políticos (o direito de votar e ser votado), enquanto a Lei de Inelegibilidade prevê a possibilidade de agentes praticantes de algumas condutas e determinados crimes serem punidos com impossibilidade de se candidatar a cargos eletivos (o direito político a ser votado) por período determinado na lei.

Conforme exposto no capítulo de número 3 (três) do presente trabalho, o principal objetivo da LIA é a proteção do patrimônio público e social, visando evitar dano ao erário, desvio de verba pública, enriquecimento ilícito e demais condutas inidôneas que prejudiquem o povo e a tutela da organização do Estado, de modo que a possibilidade de suspensão dos Direitos Políticos representa uma sanção em demonstração ao grau de reprovabilidade do agente público ímprobo.

Em contrapartida, a Lei de Inelegibilidade visa ao combate à corrupção, à lisura eleitoral e à proteção da moralidade e da ética administrativa com a qual o agente público representante de cargo eletivo deve se portar, sendo a inelegibilidade ou, em outras palavras, a restrição do direito a ser votado, uma punição para aquele pretense candidato que feriu os ditames de sua previsão.

Ambas as leis sofreram modificações ao longo do tempo, com a finalidade de enrijecer a punição ali estabelecida, sendo a Lei de Inelegibilidade alterada pela LC nº 135/10, a qual inseriu a alínea “L”, no inciso I do art. 1º LC nº 64/90. Essa alínea prevê uma interação entre a LIA e a Lei de Inelegibilidade, provocando também uma interação entre a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral, à medida que a inovação da alínea “L” prevê a aplicação de

inelegibilidade, competência da Justiça Eleitoral, para aqueles que forem condenados por ato de Improbidade Administrativa, competência da Justiça Federal.

Contudo, atendendo ao que foi exposto no capítulo de número 4 (quatro), o Poder Judiciário conta com um déficit estrutural, derivado dos altos índices de litigiosidade que prejudicam o andamento e o sentenciamento dos processos em tempo célere e, por vezes, consequentemente, a efetividade das decisões — déficit que atinge de modo significativo a Justiça Federal, a qual é responsável pelo julgamento das ações de Improbidade Administrativa e, principalmente, das decisões em sede de segunda instância, sendo constatado como o mais moroso o TRF-1, que engloba o Estado do Maranhão.

Desse modo, verificamos que essa morosidade interfere diretamente na aplicação das sanções previstas na LIA e, por conseguinte, na suspensão dos Direitos Políticos, à medida que, pela análise dos dados divulgados pelo CNJ, o que se observa é a lentidão com que os processos que tratam de Improbidade Administrativa são sentenciados, permitindo que, nesse meio tempo, os agentes ímprobos gozem livremente de seus Direitos Políticos.

Além disso, pela análise de dados apresentados no último capítulo, bem como do estudo de caso apresentado na seção 4.3, foi possível verificar que essas delongas para o sentenciamento dos casos de improbidade afetam de maneira significativa o Estado do Maranhão, o qual apresentou tempo de sentenciamento muito superior ao da média nacional apresentada pelo CNJ.

Ademais, pelo estudo de caso apresentado, verificamos que pode acontecer de determinados casos apresentarem uma delonga maior no sentenciamento em sede de primeiro grau do que no segundo grau de jurisdição e que, apesar de muito se discutir sobre a possibilidade de uma decisão em segunda instância demonstrar-se “antecipadora de efeitos”, ou seja, promover a aplicação da inelegibilidade de forma rápida, o que se verificou foi que a morosidade processual continua a tornar o procedimento lento e de difícil aplicação.

Em linhas gerais, percebeu-se que a Justiça Eleitoral é bem célere, de modo que o procedimento para a declaração de inelegibilidade se dá de forma rápida, porém a morosidade processual acaba por tornar extremamente lento o procedimento para a condenação por ato ímprobo, bem como para a suspensão dos Direitos Políticos, o que impossibilita também a aplicação em tempo célere da inelegibilidade prevista na alínea “L” da Lei da Ficha Limpa.

Assim, em virtude da aplicação da alínea “L”, I do art. 1º da LC nº 64/90 depender diretamente da condenação em segunda instância por ato de Improbidade Administrativa, a qual recebe influência direta das delongas provocadas pela morosidade do Judiciário, a aplicação

dessa hipótese de inelegibilidade acaba por ser também postergada, algo que acaba afetando sua efetividade.

Ocorre que, sendo o referido dispositivo da lei de inelegibilidades aplicado “a perder de vista”, já se tem transcorrido o período de aferição para o registro de candidaturas ou mesmo o período eleitoral, de forma que surge a possibilidade de agentes ímprobos serem eleitos, contrariando os objetivos primordiais da alínea “L” estudada e da própria Lei da Ficha Limpa como um todo.

Portanto, confirmou-se a hipótese de que o art. 1º, I, “L” da Lei de Inelegibilidade demonstra falhas atinentes à prática procedimental que prejudica sua efetividade, à medida que recebe influência direta da morosidade do Judiciário que atinge de forma significativa a Justiça Federal e provoca um vácuo temporal que permite que o agente praticante de ato ímprobo se mantenha na disputa eleitoral e, por vezes, permaneça a ocupar o cargo eletivo almejado, de modo que a resposta para o problema enfrentado é a de que a alínea “L” da Lei da Ficha Limpa não se mostra efetiva na concreção de seu objetivo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Neide Maria Carvalho. Os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. *In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO*, 14., 2005, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Conpedi, 2005. p. 1-16. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais_fortaleza2005.html. Disponível em: <https://conpedi.org.br>. Acesso em: 6 abr. 2023.
- AGRA, Walber de Moura. A taxionomia das inelegibilidades. **Revista Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 30-50, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/414>. Acesso em: 2 maio 2023.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017.
- ARIS, Thalita Abdala. **Improbidade administrativa no direito eleitoral**. 2012. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/6004>. Acesso em: 22 maio 2023.
- BEZERRA, Adenildo de Jesus Costa. Arari: perfil histórico e aspectos geográficos gerais. *In: BEZERRA, Adenildo de Jesus Costa. Ararizando*. Arari, 11 jun. 2017. Disponível em: <https://www.ararizando.org.single-post-2017/06/11/arari-perfil-historico-e-aspectos-geograficos-gerais>. Acesso em: 29 maio 2023.
- BOBBIO, Noberto. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.
- BORN, Rogério Carlos. A desproporcionalidade das restrições aos direitos políticos fundamentais decorrentes de condenação criminal. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 7, n. 20, p. 515-524, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3996>. Acesso em: 8 abr. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.
- BRASIL. [Lei da Inelegibilidade]. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Senado, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.
- BRASIL. [Lei de Improbidade Administrativa]. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8429.htm. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório anual 2008**. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2009/02/relatorio_anual_cnj_2008.pdf. Acesso em: 21 maio de 2023.

BRASIL. [Lei da Ficha Limpa]. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Senado, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF**. Ações declaratórias de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da constituição federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. [...] Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoinicial/verpeticaoinicial.asp?base=ADC&numProcesso=29>. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30/DF**. Ações declaratórias de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da constituição federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. [...] Relator: Min. Luiz Fux, Plenário, 16 de fevereiro de 2012b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoinicial/verpeticaoinicial.asp?base=ADC&numProcesso=30>. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF**. Ações declaratórias de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da constituição federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. [...] Relator: Min. Luiz Fux, Plenário, 16 de fevereiro de 2012c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoinicial/verpeticaoinicial.asp?base=ADI&numProcesso=4578>. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Condenações por improbidade chegam a quase 8 mil em todo o País**. Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/condenacoes-por-improbidade-chegam-a-quase-8-mil-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 17 maio de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021 (ano-base 2020)**. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. [Lei de Improbidade Administrativa]. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Senado, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Competência da Justiça Federal em ações de improbidade se define pela pessoa, e não pelo objeto da lide**. Brasília, DF: STJ, 2022a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/30032022-Competencia-da-Justica-Federal-em-acoes-de-improbidade-se-define-pela-pessoa--e-nao-pelo-objeto-da-lide-.aspx>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022 (ano-base 2021)**. Brasília, DF: CNJ, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Arari – código: 2101004. *In*: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/arari.html>. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cadastro nacional de condenados por ato de improbidade administrativa e por ato que implique inelegibilidade. *In*: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistemas**. Brasília, DF: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.CNJ.jus.br/sistemas>. Acesso em: 21 maio de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. **Conheça o Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, DF: TRF-1, 2023c. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/videos-institucionais/conheca-o-tribunal-regional-federal-da-1-regiao.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do poder judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2023d. Disponível em: <https://painel-de-estatisticas.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 27 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama e estrutura de poder judiciário brasileiro**. Brasília, DF: CNJ, 2023e. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/>. Disponível em: 26 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Quem somos nós?** Brasília, DF: CNJ, 2023f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 24 maio 2023.

CASTRO, Marcio Tadeu; MACIEL JUNIOR. **Os direitos políticos e a jurisdição constitucional**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2022.

COSTA, Anderson Yagi. **Análise sobre a morosidade do poder Judiciário brasileiro e propostas de intervenção**. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8632>. Acesso em: 23 maio 2023.

DAL RI, Luciene. Os direitos políticos no Brasil Imperial: entre constitucionalismo e liberalismo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, Belo Horizonte, v. 6, n. 18, p. 129-148, 2012. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/335>. Acesso em: 4 abr. 2023.

DOMINGOS, Bruno Boigues Pittioni; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. A restrição dos direitos políticos à luz do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 32, p. 129-153, 2020. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1747>. Acesso em: 8 abr. 2023.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, p. 171-181, 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094>. Acesso em: 8 abr. 2023.

GERALDI, Pedro Maziero. **Análise da efetividade e da aplicação da Lei nº 8.429/92 – Lei da Improbidade Administrativa**. 2017. 10f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Fundação Educacional do Município de Assis, Assis, 2017. Disponível em: <https://cepein.femanet.com.br/extrafema/buscarTccCurso.jsp?id=2413>. Acesso em: 26 maio 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, José Jairo. Direitos políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, 2010. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/111>. Acesso em: 8 abr. 2023.

JACOMOSSI, Fellipe André; VANDRESEN, Thaís. A (in)constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010 – Lei Ficha Limpa e suas origens. **Revista da UNIFEBE**, Brusque, v. 1, n. 10, p. 51-64, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unifebe.edu.br/index.php/RevistaUnifebe/article/view/18>. Acesso em: 3 maio 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Arari – Ex-prefeito e empresa são alvos de ACP por improbidade**. São Luís: MP-MA, 2015. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arari-ex-prefeito-e-empresas-sao-alvos-de-acp-por-improbidade/>. Acesso em: 29 maio 2023.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Arari – MPMA executa sentença que condenou ex-prefeito**. São Luís: MP-MA, 2020. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/mpma-executa-sentenca-que-condenou-ex-prefeito/>. Acesso em: 29 maio 2023.

MARANHÃO. Tribunal Regional Eleitoral. **Processos pendentes em 2022 – 2º grau**. São Luís: TRE-MA, 2022a. Disponível em: <https://www.tre-ma.jus.br>. Acesso em: 27 maio 2023.

MARANHÃO. Tribunal Regional Eleitoral. **Serviços eleitorais**. São Luís: TRE-MA, 2022b. Disponível em: <https://www.tre-ma.jus.br>. Acesso em: 27 maio 2023.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Transparência: dados estatísticos**. São Luís: TJ-MA, 2023. Disponível em: <https://termojuris.tjma.jus.br/statistic-data>. Acesso em: 24 maio 2023.

MARINHO, Isaac Morel. **A eficácia da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) no âmbito da seção judiciária de Natal da justiça federal no Rio Grande do norte**. 2014. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <http://artigo.monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/7428>. Acesso em: 26 maio 2023.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº 64/1990 e nº 135/2010. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 13, n. 3, p. 1513-1540, 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/13730>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEZZAROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Moralismo político e restrições a direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, Belo Horizonte, v. 5, n. 14, p. 216-243, 2011. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/393>. Acesso em: 3 maio 2023.

NOGUEIRA, Giovanna Netto Silva. **Dos atos de improbidade administrativa: a cumulatividade entre dano ao erário e ato ilícito para configuração da inelegibilidade decorrente da Lei Complementar nº 64/90**. 2021. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23473>. Acesso em: 2 maio 2023.

OLIVEIRA, Wellington; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Direitos políticos: os instrumentos da democracia. **Revista Toledo: Encontro de Iniciação Científica**, Presidente Prudente, v. 10, n. 10, p. 1-13, 2014. Disponível em: <https://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/etic/article/view/4314>. Acesso em: 4 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: United Nations, 1984. Disponível em: <https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>. Acesso em: 10 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Brasília, DF: OEA, 2006. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/democratic-charter/default.asp>. Acesso em: 6 abr. 2023.

PIACENTIN, Antonio Isidoro. **Os direitos políticos nas constituições dos países do Mercosul à luz do direito internacional dos direitos humanos**. 2006. 288 f. Tese

(Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7411>. Acesso em: 8 abr. 2023.

PIMENTEL, Matheus Dalta; GODOY; Sandro Marcos. Morosidade no poder judiciário brasileiro: elementos, impactos e soluções na era digital. **Revista Toledo: Encontro de Iniciação Científica, Presidente Prudente**, v. 13, n. 13, 2017. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/6409>. Acesso em: 24 maio 2023.

RIBEIRO, Débora. Democracia. *In: DICIO: dicionário online de português. Matosinhos: 7Graus*, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/democracia/>. Acesso em: 15 abr. 2023

SANTANDREA, Marco Antonio Soares. **O processo de celeridade frente ao direito eleitoral**. 2019. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade Vale do Cricaré, São Mateus, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ivc.br/handle/123456789/77>. Acesso em: 27 maio 2023.

SANTOS, Byanca Ravenny Sousa. **Justiça para quem?** Uma análise da conciliação judicial no âmbito de proteção ao consumidor hipossuficiente no 1º CEJUSC do Termo Judiciário de São Luís (MA) no primeiro trimestre de 2022. 2022. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2022. Disponível em: <http://repositorio.undb.edu.br/jspui/handle/areas/816>. Acesso em: 23 maio 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Flávia Martins da. Direitos fundamentais. *In: DIREITONET. Artigos*. Sorocaba: DireitoNet, 2006. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2627/Direitos-Fundamentais>. Acesso em: 6 abr. 2023.

SILVA, Lais Sales do Prado e; REIS, Larissa Amaro. Inelegibilidade decorrente de ação judicial por ato de improbidade administrativa: Lei Complementar nº 64/90, artigo 1º, inciso I, alínea “L”. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 43, n. 2, p. 1-23, 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/30432>. Acesso em: 22 maio 2023.

WHITAKER, Chico. Ficha Limpa – uma lei a defender? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 231-245, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30880015> Acesso em: 3 maio 2023.