



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BRUNO LOPES DE ARAÚJO

**CONDENAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
EFEITOS DA LEI DA FICHA LIMPA NA COMPETIÇÃO ELEITORAL**

**CAMPINA GRANDE
2022**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BRUNO LOPES DE ARAÚJO

**CONDENAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
EFEITOS DA LEI DA FICHA LIMPA NA COMPETIÇÃO ELEITORAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Curso de Mestrado em Ciência Política, do Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares.

**CAMPINA GRANDE
2022**

A663c

Araújo, Bruno Lopes de.

Condenação por atos de improbidade administrativa: efeitos da lei da ficha limpa na competição eleitoral / Bruno Lopes de Araújo. - Campina Grande, 2022.

117 f. il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.

"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares."

Referências.

1. Controle Democrático. 2. Qualidade de Representação. 3. Arena Eleitoral. 4. Inelegibilidade. 5. Lei da Ficha Limpa. 6. Política - Atos de Corrupção. I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Título.

CDU 321.073.1(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

BRUNO LOPES DE ARAÚJO

CONDENAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EFEITOS DA LEI DA FICHA LIMPNA NA COMPETIÇÃO ELEITORAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 13/06/2022

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Orientadora

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - PPGPP/UECE
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, COORDENADOR(A)**, em 15/06/2022, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR DO**



MAGISTERIO SUPERIOR, em 15/06/2022, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Usuário Externo**, em 17/06/2022, às 10:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2483797** e o código CRC **C230AFE4**.

*Dedico este trabalho à minha amada esposa,
Liriane Wanderley Lopes; aos meus filhos
Pieta Wanderley Pires, Bruno Henrique
Wanderley Lopes e Maria Alice Wanderley
Lopes; e aos meus pais, Manuel Antônio de
Araújo Filho e Fátima Maria Lopes de Araújo.*

AGRADECIMENTOS

Os últimos dois anos foram de muito estudo, esforço e dedicação. Necessário, agora, agradecer àqueles que foram fundamentais para o início e a concretização deste sonho.

Primeiramente agradeço ao nosso Deus todo poderoso, que, mesmo presenciando as incertezas que pairavam em meus pensamentos durante as provas, guiou os meus passos e muito bem me conduziu no certame que resultou com a minha aprovação. Além disso, esteve ao meu lado durante o transcurso de todo o curso. Obrigado, Senhor!

Num segundo momento, agradeço à minha amada esposa, Liriane Wanderley Lopes, que me avisou das inscrições e da realização das avaliações do mestrado, ajudou a separar o material de estudo, incentivou-me desde o início e sempre confiou na minha aprovação. Expresso a minha gratidão também por todos os momentos vivenciados durante o curso de pós-graduação, pelos conselhos dados e pelas palavras de conforto, que, com certeza, me encorajaram até o fim da jornada. Obrigado, galega, por acreditar em mim.

Expresso a minha gratidão também aos meus lindos filhos, Pietra Wanderley Pires, Bruno Henrique Wanderley Lopes e Maria Alice Wanderley Lopes, que, apesar de privados em muitos momentos da minha companhia e atenção, me recompensavam sempre com muito amor e carinho e me distraíam nos momentos difíceis durante a realização do curso.

Meus agradecimentos efusivos à minha família, especialmente aos meus pais, Manuel Antônio de Araújo Filho e Fátima Maria Lopes de Araújo, e ao meu irmão, Emanuel Lopes de Araújo, que, mesmo distantes, me apoiaram desde o início, me estimulando sempre. A vocês, minha amada família, sou eternamente grato pelo que sou e pelo que consegui conquistar.

Além do mais, agradeço de forma calorosa aos colegas e amigos do mestrado, que dividiram comigo estes dois anos de muito estudo e contribuíram, de forma direta ou indireta, com conselhos, dicas, compartilhamento de materiais e indicações de livros, para a elaboração do presente estudo. Valeu, irmãos da Turma PPGCP 2020.

Gratidão especial à minha orientadora, Professora Dra. Kelly Cristina Costa Soares. Obrigado, professora, por toda sua dedicação, que a fez, muitas vezes, deixar de lado seus momentos de descanso e seus afazeres para me ajudar e me orientar. Agradeço também pelas correções realizadas, pelo envio dos materiais e por ter me mostrado o caminho a ser seguido. E, principalmente, obrigado por sempre ter acreditado e depositado sua confiança em mim ao longo do curso. Sem a sua orientação, apoio e amizade, não somente neste trabalho, mas em todo o caminho percorrido durante esta caminhada, nada disso seria possível.

Estendo os meus mais sinceros agradecimentos também a todos os outros professores do mestrado, que, exercendo tão bem o mister de lecionar, me fizeram enxergar a Ciência Política de uma forma mais técnica e aprofundada e contribuíram, cada um à sua maneira, para a concretização desta importante etapa. Aos senhores, mestres, a minha reverência!

Agradeço, ainda, à Universidade Federal de Campina Grande, que foi a minha casa na graduação e, cerca de dez anos depois, voltou a ser o meu lar na pós-graduação. Obrigado, UFCG, instituição tão bem conceituada, por fazer parte da minha vida acadêmica.

Meus agradecimentos, por último, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que me proporcionou, através da expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu pelo país, a possibilidade de cursar o mestrado em Ciência Política na cidade de Campina Grande/PB, um dos mais importantes centros do Nordeste brasileiro, no estado, inclusive, que tenho como morada, o que aumentou ainda mais a minha admiração por esta tão importante fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil.

Muito obrigado a todos que contribuíram para esta vitória!

RESUMO

As democracias modernas são indiscutivelmente representativas, sendo o processo de seleção dos governantes, por meio de eleições competitivas, o ponto fulcral desses regimes. A legitimidade do modelo democrático decorre, então, do exercício do direito de voto, do controle das ações governamentais e da *accountability*. A campanha “Ficha Limpa” surgiu com o objetivo de restringir as disputas pelos cargos públicos. Assim, é importante saber, quanto à atuação da Justiça Eleitoral, se a Lei da “Ficha Limpa” vem realmente promovendo o afastamento de agentes políticos desonestos do jogo eleitoral. Tal legislação completou, no último pleito, dez anos desde a sua promulgação e contou com mais de 1,5 milhão de assinaturas e com o apoio de inúmeras entidades e de veículos de imprensa. Entretanto, teve seu texto inicial reformulado durante a tramitação no Congresso Nacional, quando foram estabelecidos mais requisitos para a decretação de inelegibilidade de agentes políticos do que aqueles originalmente enumerados. Os dados levantados nesta pesquisa, por amostra não probabilística, são consubstanciados em decisões judiciais que apuraram atos de corrupção, disponibilizadas pelo CNJ. No que pese a prática de condutas que causaram consideráveis prejuízos ao erário e enriquecimento ilícito, somente 11,6% dos condenados poderiam ser considerados inelegíveis tomando por base todos os pré-requisitos estabelecidos pela “Ficha Limpa” para a inelegibilidade decorrente da censura por ato de improbidade administrativa. Ao revés, 88,4% dos condenados estariam livres para postularem quaisquer cargos eletivos. Por sua vez, ao analisar especificamente os dados das eleições de 2020, disponibilizados pelo TSE, o presente estudo demonstrou que um percentual baixo de registros de candidatura, de apenas 6,4% dos casos, foi indeferido com base na referida inelegibilidade.

Palavras-chave: Controle democrático; qualidade da representação; arena eleitoral.

ABSTRACT

As modern democracies they are indisputably representative, the process of selecting rulers, through competitive change, being the whole point of these regimes. The legality of the democratic model derives, then, from the control of voting rights, government and accountability. "Ficha Limpa" emerged as a campaign objective as disputes over public charges. As for the role of the Electoral Justice, the "Clean Record" Law has been promoting or promoting the important description of electoral political agents. This legislation completes, in the last election, ten years since its enactment and contour with more than 1.5 million signatures and with the support of numerous entities and press vehicles. However, it had its initial text reformulated during its processing in the National Congress, when the most necessary requirements for the enactment of the text of political agents of those who have been enumerated were defined. The data collected, by non-probabilistic, are raised in this research, by non-probabilistic, made from samples, raised, which are raised CN. There is no practice of conduct considered to be legible to the queerram and convicts considered to be illicit, 11,66 considered to be able to base all the specific prerequisites on the "Record of correction of the requirement for specific censure" of administrative improbity. On the contrary, 88.4% of prisoners fixed in elective charges to postulate any elective charges. In turn, when specifically studying the data of the 2020 reference proposals, the percentage considered the low of registration presented study study, it was a percentage of study reference presented only of the mentioned data, percentage delegibility, based on the inclusion of data in eligibility.

Keywords: *democratic accountability; quality of representation; electoral arena.*

LISTA DE SIGLAS

ABRACCI - Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade.
ADC – Ação Direta de Constitucionalidade.
ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça.
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.
CF – Constituição Federal.
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
CNJ – Conselho Nacional de Justiça.
CNPL - Confederação Nacional das Profissões Liberais.
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.
DEM – Democratas.
EMB - *Electoral Management Board*
LC – Lei Complementar.
LIA – Lei de Improbidade Administrativa.
MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.
MDB – Movimento Democrático Brasileiro.
MPE – Ministério Público Eleitoral.
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.
OE – Organismo Eleitoral.
ONU – Organização das Nações Unidas.
PHS – Partido Humanista da Solidariedade.
PL – Partido Liberal.
PLC – Projeto de Lei da Câmara.
PLP – Projeto de Lei Popular.
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PP – Partido Progressistas.
PPS – Partido Popular Socialista.
PR – Partido da República.
PSC – Partido Social Cristão.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

RESPE – Recurso Especial Eleitoral.

RO – Recurso Ordinário.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TRF – Tribunal Regional Federal.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Diferentes níveis da Governança Eleitoral	39
Quadro 2 - Comparação entre a redação originária da Lei nº 135 e o texto aprovado ...	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Descrição das variáveis contempladas no banco 01	76
Tabela 2- Descrição das variáveis contempladas no banco 02	78
Tabela 3- Quantidade de processos analisados por Tribunal Regional Federal	80
Tabela 4- Quantidade de processos analisados por Região	81
Tabela 5- Quantidade de processos examinados por Unidade da Federação	82
Tabela 6 – Quantidade de condenados por cada processo judicial	83
Tabela 7- Cargo eletivo exercido pelos condenados	84
Tabela 8- Condenados em suspensão dos direitos políticos	85
Tabela 9- Condenação em suspensão dos direitos políticos por Região geográfica	86
Tabela 10- Ressarcimento integral do dano	86
Tabela 11- Perda da função pública	87
Tabela 12- Multa civil	87
Tabela 13- Proibição de contratar com o poder público	87
Tabela 14- Existe decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado	88
Tabela 15 – Existência de dolo	89
Tabela 16 – Existência de dolo por Região	89
Tabela 17- Condenação em dano ao erário	90
Tabela 18- Condenação em dano ao erário por Região	90
Tabela 19 – Valor global do dano ao erário causado	91
Tabela 20- Condenação em enriquecimento ilícito	92
Tabela 21 - Condenação em enriquecimento ilícito por Região	92
Tabela 22– Valor global do enriquecimento ilícito causado	92
Tabela 23– Tipologia dos fatos imputados nos processos	94
Tabela 24 – Inelegibilidade	95
Tabela 25 – Inelegibilidade por Região	95
Tabela 26– Inelegibilidade por Unidade da Federação	96
Tabela 27– Valores do dano e do enriquecimento provocados pelos inelegíveis	98
Tabela 28 – Descritiva do dano ao erário e do enriquecimento ilícito	98
Tabela 29 – Candidaturas indeferidas analisadas por Unidade da Federação	100
Tabela 30 – Partidos com candidaturas indeferidas no último pleito	102
Tabela 31 - Motivo da Inelegibilidade - Lei nº 64/1990	104
Tabela 32 - Alínea da Inelegibilidade – Lei nº 64/1990	105
Tabela 33 - Fatos imputados nos processos de registro de candidatura	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sexo dos condenados por processo	83
Gráfico 2– Percentual de Inelegibilidade	95
Gráfico 3 - Cargo disputado	101
Gráfico 4- Percentual de condenação segundo sexo	102
Gráfico 5 - Autores das impugnações aos registros de candidatura	103

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DEMOCRACIA E REGRAS DO JOGO POLÍTICO: CONSTRANGIMENTOS AO PROCESSO DE COMPETIÇÃO ELEITORAL	20
2.1 SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS	24
2.2 TIPOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	28
2.2.1 <i>Accountability</i> vertical	28
2.2.2 <i>Accountability</i> horizontal.....	31
2.2.3 <i>Accountability</i> societal.....	33
2.2.4 <i>Accountability</i> sistêmica	36
2.3 GOVERNANÇA ELEITORAL	37
2.3.1 O modelo brasileiro de Governança Eleitoral	39
3 A LEI DA FICHA LIMPA	43
3.1 A LEI DA FICHA LIMPA, ORIGENS, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E DISCUSSÃO JUDICIAL SOBRE A SUA APLICAÇÃO.....	43
3.2 ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO DURANTE A TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL	48
3.3 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE.....	55
3.4 CAUSAS DE INELEGIBILIDADE	59
3.5 LEI DA FICHA LIMPA E A PREVISÃO DA INELEGIBILIDADE POR CONDENAÇÃO JUDICIAL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	69
3.6 A JUSTIÇA ELEITORAL E SUA INTERPRETAÇÃO QUANTO À INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	73
4 METODOLOGIA	76
5 ANÁLISE DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS POR ATO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VERSUS LEI DA FICHA LIMPA	79
5.1 O IMPACTO QUANTITATIVO DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 NO BRASIL	99
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

A discussão contemporânea da democracia na ciência política perpassa, inevitavelmente, pelo conceito de representação política e pela utilização das eleições como instrumento principal dos regimes essencialmente democráticos. Diante de tal perspectiva, é de fundamental importância o estudo das capacidades eleitorais ativa e passiva.

As democracias modernas são indiscutivelmente representativas, porquanto o processo de seleção dos governantes, por meio de eleições amplamente competitivas, constitui o ponto fundamental desses regimes. Nos países considerados democráticos, o voto é justamente a ferramenta utilizada pelos eleitores para punir ou recompensar os agentes políticos.

A legitimidade do modelo democrático recente decorre, portanto, de um bom funcionamento entre as instituições de autorização, consubstanciadas em direito de voto - exercido através de eleições idôneas -, controle das ações governamentais e *accountability*.

Nessa conjuntura, a Lei nº 135, promulgada em 2010, surgiu, principalmente, com a intenção de restringir as disputas pelos cargos públicos. A sua criação reuniu representantes da sociedade civil e da esfera pública para atuações de controle das organizações e para o combate direto à corrupção (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A Campanha “Ficha Limpa” tornou explícito o problema da corrupção, clamando pelo debate e avocando a atenção das autoridades para a necessidade de criação da lei. A promulgação da legislação decorreu da mobilização e da força da sociedade civil organizada, numa amostra característica, portanto, da mais recente *accountability* societal.

Aliás, constata-se que as formas de *accountability*, aqui estudadas no segundo capítulo do trabalho, são essenciais e auferem cada vez mais vigor no processo de (re)democratização do Estado Brasileiro. A população, através do voto ou da atuação de organizações civis e da mídia, seja na *accountability* vertical ou mesmo societal, e as entidades e agências estatais, atuando num controle horizontal, podem desenvolver um papel de extrema relevância no combate à corrupção, rechaçando os administradores condenados por má administração de verba pública do processo eleitoral.

Outra vertente importante para o regime democrático, que, do mesmo modo, foi debatida no segundo capítulo do presente estudo, é demonstrar resultados práticos sobre a atuação do organismo eleitoral brasileiro na condução das eleições e corroborar, quanto à atuação da Justiça Eleitoral, se a legislação da “Ficha Limpa” vem realmente afastando sujeitos desonestos e condenados por atos ilícitos do jogo político.

O que parece indiscutível é que a Lei da “Ficha Limpa” amplifica ainda mais as características da Governança Eleitoral. Por um lado, ao criar mais hipóteses e critérios legais para a definição das inelegibilidades, acrescenta inúmeras possibilidades para os Órgãos Eleitorais intervirem desenfreadamente na competição política. Por outro, pode expandir a procura pela arena judicial como tática para enfrentar o jogo competitivo. Em qualquer hipótese, a lei amplia os caminhos para a judicialização da competição eleitoral.

A Lei da “Ficha Limpa”, segundo Marchetti (2011), acentuou o procedimento de judicialização da política, uma vez que adicionou outros tantos critérios legais à fixação da elegibilidade de candidatos. Direcionou, outrossim, parte da competição das arenas executiva e legislativa para a arena judicial. Pereira *et al* (2010) observam a possibilidade de incerteza que citada legislação pode causar, mas avaliam como positiva a sua aplicação, visto ter resultado do esforço da sociedade civil que reivindicou reformas para promover maior *accountability* e fortaleceu, ademais, as instituições de Governança Eleitoral.

A Lei nº 135/2010, explorada no terceiro capítulo desta pesquisa, completou, no último pleito eleitoral, realizado em 2020, dez anos desde a sua promulgação. Contou com mais de 1,5 milhão de assinaturas – físicas e eletrônicas – e com o apoio de inúmeras entidades e de veículos da imprensa brasileira. Entretanto, teve seu texto inicial reformulado pelos parlamentares durante a tramitação no Congresso Nacional, que estabeleceram mais requisitos para a decretação de inelegibilidade do que aqueles originalmente elencados, deixando-a, portanto, menos rigorosa.

É certo que a Lei da “Ficha Limpa” prevê várias possibilidades para a declaração de inelegibilidade dos atores principais que participam do jogo político, sendo as mais conhecidas as condenações criminais e em processos eleitorais, as reprovações de contas pelos tribunais de contas dos estados e da União e as condenações por atos de improbidade administrativa. Nesse aspecto, tomando por base o dispositivo legal que trata especificamente da inelegibilidade prevista para os condenados por atos ímprobos (artigo 1º, inciso I, alínea “1”, da Lei nº 64/1990, após modificação promovida pela Lei Complementar nº 135/2010), que constitui objeto do presente estudo, percebe-se claramente que a legislação foi alterada pelos congressistas, que deixaram a norma bem mais branda do que o projeto proposto.

O grupo de trabalho formado por todos os partidos da Câmara dos Deputados sugeriu mudanças substanciais na proposta originária, o que acabou sendo aceito pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE, um dos principais idealizadores do projeto (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010). O texto preliminar estabelecia a inelegibilidade com a condenação

decidida por qualquer organismo jurisdicional, ponto que foi modificado pelo substitutivo, que propunha a inelegibilidade apenas com a condenação decorrente de órgão judicial colegiado. A nova redação legislativa passou a exigir também que não seria qualquer ato ímprobo que decretaria tal penalidade eleitoral, mas apenas os atos ilegais cuja condenação gerasse, cumulativamente, ato doloso, suspensão dos direitos políticos, enriquecimento ilícito do agente e dano ao erário.

Como disciplina o artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, alterado pela Lei nº 135/2010 (Ficha Limpa), são inelegíveis aqueles

que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990).

Destarte, a alteração promovida pela Lei da “Ficha Limpa”, amplamente demonstrada no terceiro capítulo da presente pesquisa, passou a exigir um maior número de requisitos para deixar um político inelegível. Porém, também é certo que a manutenção da proposta inicial poderia retirar da disputa indivíduos que praticassem atos sem gravidade e até mesmo condutas carentes de enriquecimento ilícito e de dano ao erário.

Em arremate, tanto a legislação quanto a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, sedimentada desde 2012, exigem que, para a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, devem estar presentes os seguintes requisitos: 1) condenação à suspensão dos direitos políticos; 2) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 3) ato doloso de improbidade administrativa; e, 4) que o ato tenha causado, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Consideradas todas essas exigências legais em casos concretos de improbidade administrativa, previstos pela Lei nº 8.429/1992, decididos por todo o país, surge a seguinte indagação: em que medida a Lei da “Ficha Limpa”, que, por sua vez, alterou, em 2010, a Lei nº 64/1990, popularmente conhecida como lei das inelegibilidades, realmente proporciona a restrição da competição, retirando do processo eleitoral agentes públicos condenados pelos mais diversificados atos ilícitos? Candidatos condenados pelos mais distintos atos ímprobos estão podendo competir normalmente nas eleições realizadas por todo o país?

A função primordial do presente trabalho buscou investigar o impacto da Lei Ficha Limpa na competição eleitoral, observando se cometimento de atos ilícitos pelos candidatos está preenchendo todos os requisitos previstos pela lei das inelegibilidades, ou se tais

concorrentes, mesmo alguns tendo praticado comportamentos considerados graves e danosos aos cofres públicos, continuam elegíveis e podendo, então, concorrer em eleições.

Para tanto, foram sopesadas, através de um banco de dados secundário, 415 decisões proferidas entre os anos de 2010 e 2020 e escolhidas aleatoriamente, equivalentes a uma amostra de 6,3% do total de deliberações retiradas do banco de dados originário (Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, do Conselho Nacional de Justiça), proferidas por tribunais regionais federais das cinco regiões do país, que abarcam todos os estados federados e o Distrito Federal, envolvendo agentes políticos e servidores públicos que tenham sido condenados por malversação de verba pública, verificando-se, ao final, quais dessas condenações, em termos percentuais, efetivamente se enquadram na inelegibilidade prevista, pela Lei da “Ficha Limpa”, para os atos de improbidade administrativa.

Para ratificar tais conclusões, foram analisados, ainda, os dados referentes ao pleito eleitoral de 2020, através de um banco de dados secundário, formado por 299 deliberações escolhidas aleatoriamente e exaradas pelos juízos eleitorais de todo o país, o que equivale a 12,8% do banco originário, substancializado nas estatísticas eleitorais, do Tribunal Superior Eleitoral, o que demonstrou a real quantidade de indeferimentos de registros de candidaturas por inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade administrativa, prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, com a alteração gerada pela Lei nº 135/2010.

E de tais análises, apurou-se, consoante demonstra o quinto capítulo do estudo, que, das 415 decisões pesquisadas no Cadastro do Conselho Nacional de Justiça, apenas 11,6% delas preencheram todas os elementos exigidos pela norma para o reconhecimento da inelegibilidade investigada. Constatou-se, ainda, que agentes públicos e políticos que causaram prejuízo ao erário e se enriqueceram ilicitamente em R\$ 102.707.259,85 (cento e dois milhões, setecentos e sete mil, duzentos e cinquenta e nove reais e oitenta centavos) não cumpriram todas as condições estabelecidas pela norma para o reconhecimento da inelegibilidade estudada.

Acrescente-se, por ser importante, que, conforme também explicitado no quinto capítulo desta pesquisa, apenas 6,4% dos indeferimentos de registros de candidatura no último pleito eleitoral, com base na Lei da “Ficha Limpa”, decorreram de condenações proferidas em processos de improbidade causadores de dano ao erário e de enriquecimento ilícito.

2 DEMOCRACIA E REGRAS DO JOGO POLÍTICO: CONSTRANGIMENTOS AO PROCESSO DE COMPETIÇÃO ELEITORAL

A democracia é um objeto analítico de grande envergadura nas discussões da ciência política. A tendência predominante, desse modo, é buscar expor os elementos que possam evidenciar a legitimação do regime democrático. Estudos seminais como o de Weber (1982), Schumpeter (1975), Dahl (2015), O'Donnell (1999), Przeworski *et al* (1997) e tantos outros são referências para analisar o funcionamento do regime político que se baseia na existência de governos eleitos.

Dahl (2015) enfatiza, por exemplo, que a democracia, ou, na denominação do autor, a poliarquia é um regime especial que, para existir, exige oito condições bem delineadas: I – liberdade de pensamento e associação; II – liberdade de expressão; III – direito de voto; IV – elegibilidade para os cargos públicos; V – competição política; VI – pluralismo de informação; VII – eleições livres e periódicas; e VIII – instituições representativas.

O autor explica que o surgimento dos regimes democráticos foi impulsionado por mudanças institucionais que provocaram a ampliação dos embates entre grupos num processo de inclusão na tomada de decisões políticas. Partindo de um regime autocrático, por ele denominado de “hegemonia fechada”, a democracia seria resultado de um processo político caracterizado primordialmente por dois elementos. O primeiro seria a institucionalização das normas e mecanismos de resolução dos conflitos políticos, através da consagração das garantias mútuas à contestação pública. O segundo elemento consubstancia-se no aumento da participação, ampliando o direito de voto a todos os cidadãos. Havia, ainda, dois caminhos básicos para atingir a poliarquia: ou pelo elastecimento de um sistema representativo oligárquico, ou pela inclusão da participação política da população no conjunto de um regime autoritário (“hegemonia inclusiva”).

A discussão contemporânea sobre a democracia na ciência política perpassa necessariamente, portanto, pela performance das instituições que garante como irão ser escolhidos aqueles que irão governar. Nesse sentido, o tema da representação política ganha centralidade e, da mesma forma, a apreciação sobre os mecanismos das escolhas políticas e eleições são essenciais para definir regimes democráticos.

As democracias contemporâneas são indiscutivelmente representativas, porquanto o processo de seleção dos governantes, por meio de eleições competitivas, constitui o ponto fulcral desses regimes. Nos países comumente considerados democráticos, o voto é o

instrumento utilizado para punir ou recompensar os feitos dos atores políticos. Votar a favor ou contra um partido ou líder político é o aspecto mais preciso da soberania do eleitor.

A legitimidade do modelo democrático recente decorre, então, do funcionamento de instrumentos institucionais que garantam o direito livre do voto. Para tanto, requer que o processo eleitoral esteja blindado para evitar a captura por interesses privados. Eleições livres e limpas são essenciais para garantir o controle das ações dos governantes e *accountability*. Este último instrumento se divide em dois tipos de disposições institucionais de averiguação das ações daqueles que governam. A responsabilização dos governos pode ser realizada em suas formas: vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998). A *accountability* vertical designa a escolha, por parte dos cidadãos, em pleitos eleitorais, de quem vai governá-los por um ou vários mandatos. O outro, *accountability* horizontal, refere-se à aptidão que os poderes estatais têm de investigar as ações uns dos outros, aplicando sanções legais mediante o uso dos instrumentos dispostos no desenho institucional. Sistemas políticos federativos com instituições de poderes separados se encarregam de encontrar o equilíbrio para evitar abuso do poder (HAMILTON et al., 2005).

Para Arato (2002), enquanto os cidadãos atuam na função de supervisionar as ações políticas que serão sucessivamente recompensadas ou punidas, as associações civis subsidiam e preparam os cidadãos para a participação eleitoral e para reagir aos resultados políticos. Nesses termos, a forma de organização da sociedade civil tem impacto significativo, faz diferença para a forma de funcionamento das instituições e garante legitimidade aos representantes. Nos dias atuais, aqueles que exercem cargos eletivos devem, indiscutivelmente, intimidar-se com o julgamento daquele cidadão apto a julgar.

Accountability passa a ser viabilizada pela avaliação retrospectiva do mandato eletivo, como reação aos acontecimentos ocorridos no exercício do cargo, pois os eleitores podem, através de eleições subsequentes, recompensar ou sancionar postulantes à reeleição. Por tal motivo, é o mecanismo de responsabilização que permite a renovação do mandato político para o mesmo cargo eletivo, para que esse julgamento possa ser feito pelos votantes. Assim, *accountability* política possui ligação bem estreita entre representantes e representados (ARATO, 2002).

Para punir ou premiar os representantes, o eleitor deve ser capaz de avaliar as ações dos governantes em relação às respostas às suas expectativas. Não obstante, muitas vezes, a análise que os cidadãos fazem do processo político parte do enfoque de suas prioridades, que essencialmente podem não ser as mesmas dos grupos políticos eleitos.

[...] Para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da forma da preferência. Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. Ou seja, o cidadão comum tem o direito, numa democracia, de suas preferências serem adotadas pelo governo (DAHL, 2015, p. 26).

Pitkin (1971) aduz que a representação política é uma característica inerente à democracia como regime político e, como tal, é o resultado da grande quantidade de complexos arranjos institucionais que existiram na história. Os regimes democráticos foram moldados em formatos diversos, com distintas respostas empíricas para o enfoque do tema representação.

Já na visão minimalista de Schumpeter (1984), a participação popular se limita ao término das eleições, com a escolha dos representantes pelos eleitores. Para tanto:

Deve-se observar que, ao definir como função básica do eleitorado a produção de um governo (diretamente ou através de um corpo intermediário), também pretendo incluir nessa expressão a função de desapossá-lo. A primeira função significa simplesmente a aceitação de um líder ou um grupo de líderes, a outra significa simplesmente a retirada dessa aceitação. Isso dá conta de um elemento que o leitor talvez tenha deixado de lado. Ele pode ter pensado que o eleitorado controla tão bem quanto instala. Mas como o eleitorado normalmente não controla de maneira alguma seus líderes políticos, a não ser recusando-se a reelegê-los ou a reeleger as maiorias parlamentares que os apoiam, parece correto reduzir nossas ideias acerca desse controle do modo indicativo por nossa definição (SCHUMPETER, 1984 [1942], p. 339-340).

Na perspectiva de Adam Przeworski (1999), os críticos ao conceito schumpeteriano atribuem a este modelo propriedades que não fazem parte dele como processo de seleção dos governantes. Deste modo, para ele, as críticas são inocentes, já que a teoria não possui outra consequência, senão a escolha do governo através do voto popular. O autor é enfático ao colocar que o que define a democracia, de acordo com o minimalismo, são eleições competitivas. Além disso, defende a proposição por duas razões principais: primeiro, a democracia é a única possibilidade de modificar governos sem a utilização da violência e, segundo, sendo capaz de alterar governantes pelo voto, tal ato tem resultados próprios.

No final, o milagre da democracia é que as forças políticas conflitantes obedecem aos resultados da votação. As pessoas que têm armas obedecem aos que não têm. Políticos arriscam perder o governo através de eleições. Os perdedores esperam sua chance para ganhar. Conflitos são regulados, processados de acordo com as regras e, portanto, limitados. Isso não é consenso, nem é uma mutilação dela. Apenas conflito limitado; conflito sem matar (PRZEWORSKI, 1999, p. 49).

O'Donnell (1998) considera a efetividade da responsabilização social como exercício de *accountability*, quando, por meio de eleições livres e justas, periodicamente os eleitores puderem punir ou recompensar um mandatário, votando a seu favor ou contra ele ou os concorrentes que o apoiem na eleição seguinte. Reconhece, outrossim, que algumas condições enfrentadas pelas poliarquias diminuem a eficiência da *accountability* eleitoral. Para o autor, o fato de existir eleições periódicas, livres e justas não necessariamente permite ao eleitor punir ou premiar os candidatos, mesmo em poliarquias mais formalmente institucionalizadas (O'DONNELL, 1998).

Os cidadãos devem escolher seus representantes através de processos eleitorais recorrentes, devendo participar como candidatos nesses pleitos. Todavia, os aptos ao poder são somente aqueles que estiverem dentro das regras estipuladas pelo jogo eleitoral, sem nenhum impedimento legal.

Nesses termos, para auxiliar o controle da população sobre os seus governantes, faz-se necessário que o sistema político possa contar com agências de autoridade legal para sancionar outras agências ou esferas governamentais. Assim, as democracias representativas são ancoradas por instituições que definem as regras e os resultados do jogo político. Nesse sentido, o Estado de direito revela-se pelo funcionamento das cortes que desempenham papel central como mecanismos de controle popular e *accountability* societal, habilitando indivíduos e grupos a avançarem e protegerem seus direitos e interesses (O'DONNELL, 1998).

As cortes judiciais são essenciais no sistema de *accountability* horizontal porque sustentam a relação entre os atores estatais e a legislação, incluindo a Constituição Federal. Protegem, ainda, os canais de controle vertical do governo, contando para isso com outras instituições e agências especializadas nas funções de *accountability* horizontal.

A conceituação da *accountability* horizontal, trazida por O'Donnell (1998), muito bem se aplica às Cortes de Justiça e, de uma forma mais ampla, ao próprio Poder Judiciário:

[...] *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Ainda sobre a *accountability* horizontal, Santos (2019) aduz:

Os mecanismos de *accountability* horizontal podem ser: controles administrativos, exercidos pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes; controles legislativos, representados pelo apoio ou pela rejeição às iniciativas do Poder Executivo nos legislativos; controles de contas, que fiscalizam as contas públicas, subsidiando os legislativos; e controles judiciários, que objetivam coibir abusos contra o patrimônio

público e do exercício do poder pelas autoridades, podendo afastar, ainda, corruptos do poder (SANTOS, 2019).

Esse último prisma, do controle judicial, será justamente objetivo do presente trabalho, quando se efetuará análise e a estatística de decisões dos tribunais regionais federais existentes no Brasil, proferidas em desfavor de servidores públicos, agentes políticos e, em geral, contra ordenadores de despesas realizadas com recursos federais, repassados pela União aos mais diversos entes governamentais, especificamente quanto à corrupção, analisada sob o aspecto de atos ilícitos de improbidade administrativa, previstos pela Lei nº 8.429/1992.

Desse modo, toma-se por base a Lei da “Ficha Limpa” para detectar qual impacto, de forma global, que as decisões judiciais sobre elegibilidade de candidatos no Brasil dinamizam o processo eleitoral. Assim, analisa-se, ainda, de forma descritiva, a repercussão da aplicação da legislação no último pleito eleitoral de 2020, para verificar como tais mecanismos estão possibilitando as prestações de contas dos governos para com a sociedade e, principalmente, se agentes condenados por determinados tipos de atos ilícitos estão podendo competir normalmente no jogo político em âmbito nacional ou se vem ocorrendo algum tipo de restrição à participação desses atores eleitorais.

2.1 SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

O arcabouço institucional criado pelos federalistas estadunidenses, um dos maiores cânones, certamente, foi essa separação de poderes com o sistema de freios e contrapesos. Contudo, por ocasião da Convenção da Filadélfia, houve uma importante inovação no que tange à clássica acepção da separação de poderes instituída por Montesquieu ou Locke. Os federalistas advogaram que não bastava apenas separar as funções de cada um dos poderes, mas também permitir que um poder pudesse interferir diretamente no outro.

Foi a partir da Constituição Republicana de 1891 que o Brasil passou a seguir o sistema de freios e contrapesos como forma intrínseca para a divisão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que se repetiu nas Constituições ulteriores até a atual, promulgada em 1988, sendo considerada, atualmente, uma cláusula pétrea, em que a eventual emenda que elimine a independência de um dos Poderes ou lhes estorve a autonomia é ineficaz.

Ao considerar os princípios e regras constantes na Constituição Federal brasileira de 1988, tem-se que os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) são independentes e harmônicos entre si. A separação dos poderes é uma importante garantia que foi elevada à

dimensão constitucional, fruto do anseio e do desígnio de se estabelecer funções diferenciadas, unindo princípios por vezes visivelmente contrapostos, com a finalidade de proteger e garantir o exercício dos direitos individuais e coletivos. A separação dos poderes é, no Brasil, um importante fundamento da democracia, em que cada um dos integrantes dos três poderes deve observar seu papel frente a um propósito social.

Hamilton *et al* (1984), em “O Federalista”, revisando o entendimento da tradicional ideia de separação de poderes, alegaram que a ausência de mecanismos de freios e contrapesos, não passaria de uma má aplicação da clássica teoria francesa. Apontaram a impossibilidade prática da estrita tripartição dos poderes e a inconveniência da ausência de previsão de mecanismos de intromissões mútuas entre os poderes.

Para os autores, portanto, um bom governo só existe quando há controle sobre ele, tendo quem o monitore para uma melhor eficácia no implemento de suas obrigações, não podendo apenas os governantes controlarem a população, como uma via de mão única.

Está hoje provada a *efficacia* (sic) de *differentes* (sic) meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos: a distribuição e divisão dos poderes – a *introdução* (sic) dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos *tribunaes* (sic) compostos de juízes inamovíveis – a representação do povo na legislatura por meio de deputados da sua escolha, tudo isto são instituições novas ou aperfeiçoadas. Nos tempos modernos; e eis aqui os meios poderosos com que se podem conservar as vantagens do governo republicano, evitando ou diminuindo as suas imperfeições (HAMILTON; JAY; MADISON, 1979).

Para Melo (2003), a ocorrência desse tipo de controle configura, nas democracias representativas, justamente o que se chama de *check and balances*, decorrendo uma fiscalização inerente à própria engrenagem institucional, em que um poder controla outro poder.

Dessa forma, o *check and balances* restringe o poder, todavia garante a total liberdade política das pessoas e dos direitos dos minoritários. Além disso, previne o abuso governamental e submete governantes e governados às regras e aos procedimentos legais.

Com o sistema de freios e contrapesos, conferiu-se ao Judiciário caráter contramajoritário, na medida em que deve atuar com o poder de anular atos dos outros poderes estatais, em nome da legislação e/ou da Constituição vigente. Ao Poder Judiciário cabe não ser atingido pelo julgamento do eleitor, haja vista a sua não elegibilidade e a vitaliciedade dos juízes membros, bem como a sua função de última trincheira no tocante aos conflitos e ao controle de constitucionalidade das leis. Daí cria-se a expectativa em relação à total independência e imparcialidade do Poder Judiciário e da atuação dos magistrados em relação

aos demais poderes ou a algum outro possível tipo de controle externo, como afirma Mendes (2012):

[...] O que caracteriza a atividade jurisdicional é a prolação de decisão autônoma, de forma autorizada e, por isso, vinculante, em casos de direitos contestados ou lesados. [...] As garantias do Poder Judiciário, em geral, e do magistrado, em particular, destinam-se a emprestar a conformação de independência que a ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial. Ao Poder Judiciário incumbe exercer o último controle da atividade estatal, manifeste-se ela por ato da Administração ou do próprio Poder Legislativo (controle de constitucionalidade). Daí a necessidade de que, na sua organização, materialize-se a clara relação de independência do Poder Judiciário e do próprio juiz em relação aos demais Poderes ou influências externas (MENDES, 2012, p. 1298).

Analisar a função primordial do Poder Judiciário nessa sistemática de freios e contrapesos é fundamental, eis que tal poder julga, por exemplo, eventual malversação, pelos servidores e/ou agentes públicos, de recursos oriundos da União Federal, muitas vezes repassados aos órgãos, entidades ou a outras pessoas jurídicas de direito público através de vultosas quantias, e que pode, ainda, através da Justiça Eleitoral, responsável direto pela aplicação da Lei da “Ficha Limpa” nas eleições, indeferir registros e restringir a participação no processo eleitoral de candidatos condenados por atos ilícitos. Este trabalho analisa os efeitos da aplicação da Lei da “Ficha Limpa” e os seus impactos no processo eleitoral.

A aplicação da “Ficha Limpa”, ao permitir análise, julgamento e obstrução de candidaturas e/ou eliminação de participantes do processo eleitoral, possibilita ao Poder Judiciário papel importante no estabelecimento das diretivas para o funcionamento das disputas eleitorais. Tais julgamentos conferem ao Judiciário, em relação às questões inerentes à competição eleitoral, uma atuação que, em grande parte, pode adentrar nitidamente no exame de questões políticas e de preferência dos cidadãos.

No sistema de separação de poderes, ao mesmo tempo em que se estabelece a possibilidade de interferência, embora com alguma limitação, de um poder no outro (*check and balances*), a atuação do Judiciário pode, muitas vezes, adentrar em questões inerentes ao próprio processo de escolha dos cidadãos nos pleitos eleitorais, à medida em que pode obstruir a ocupação de cargos públicos por postulantes condenados por ilicitudes que, por ventura, venham a contar com a preferência popular.

Nas democracias liberais, os políticos são eleitos para representar interesses dos cidadãos, devendo resguardar o bem coletivo (MILL, 2020). Nesse sentido, as instituições garantem que os representantes realizem a prestação de contas dos atos perpetrados durante o governo (O’DONNELL, 1998). O controle democrático impera sobre os atos do governo em

relação à forma de alocação e utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, o controle do ato de governar pressupõe:

O fenômeno que coloca coisas alheias nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração. [...] Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas (FURTADO, 2014).

O controle democrático pressupõe que os arranjos institucionais regulam os atos dos gestores da coisa pública, estabelecendo assim obrigação moral e legal de prestarem contas dos seus atos, porquanto gerenciam bens ou interesses de terceiros, e, dessa forma, são responsabilizados institucionalmente pela sua destinação.

A necessidade de adoção de um sistema de absoluta prestação de contas de recursos vinculados a interesses de terceiros não decorre de ato discricionário, devendo efetivamente existir para que haja, conseqüentemente, um efetivo controle entre os Poderes.

Essa ausência de discricionariedade é o que Behn (1998) chama de *accountability* democrática, que, para o autor, nunca pode ser opcional:

A *accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. [...] Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável (BEHN, 1998, p. 01).

Destarte, a democracia requer das instituições o controle nos atos de governar, para tanto, observam-se a legitimidade, a legalidade, a independência e a imparcialidade para encaminhar respostas às demandas da sociedade. As instituições garantem que os malfeitos detectados sejam punidos conforme previsão legal.

E o domínio que o Poder Judiciário exerce demonstra a preclara existência de restrição dos poderes dos responsáveis públicos. A instituição procura, de maneira regulamentar, proibir ou punir irregularidades e/ou abusos que os gerenciadores da *res* pública venham a cometer.

A expectativa sobre a severidade na aplicação das leis parece ser o procedimento mais esperado da eficácia institucional, assim, a suspensão da prática de qualquer tipo de conduta

ilegal afasta do processo de disputas eleitorais aqueles condenados por atos irregulares geradores de enriquecimento ilícito e de dano ao erário:

Becker (1968) “sugere que um efetivo sistema de punição funciona como instrumento de restrição ao comportamento corrupto, constituindo, portanto, uma variável impactante no cálculo do indivíduo. Quanto maior for a probabilidade de ser punido, ao tentar capturar recursos, menores serão as chances de ele adotar tal comportamento. Sob esse aspecto, o controle é fundamental” (*apud* MELO, 2010, p. 45).

Entretanto, diante do conjunto de dados apresentados neste estudo, isto é decorrente justamente de aspectos relacionados ao entendimento sobre a efetiva prestação de contas e à má administração de recursos públicos. Busca-se explicar em que medida as decisões do Poder Judiciário Eleitoral sobre condenações dos administradores com base na Lei da “Ficha Limpa”, vêm limitando a participação no processo eleitoral de agentes públicos censurados por flagrantes atos de corrupção.

2.2 TIPOS DE *ACCOUNTABILITY*

2.2.1 *Accountability* vertical

As duas tipologias mais clássicas de *accountability* são atribuídas à O’Donnell (1998): vertical e horizontal. Na primeira, a coletividade desempenha a sua capacidade de recompensar ou punir os governantes e emissários mediante a sua conservação no poder ou sua retirada dele através do sufrágio direto em pleitos eleitorais livres, entre outros organismos de coação política. Já *accountability* horizontal se efetiva por intermédio da recíproca fiscalização entre os poderes, através de órgãos governamentais que dominam a atividade pública e pela existência de agências estatais com capacidade para avaliar e punir, quando necessário, agentes governamentais. Essa classificação é, seguramente, a pioneira na distinção e conceituação das diferentes formas de responsabilização dos agentes políticos e uma das referências basilares na literatura da ciência política, estabelecendo uma distinção espacial entre tais formas.

Para Schedler (2012), a *accountability* vertical delinea uma relação entre desiguais, entre superiores e submissos, quando a demanda provém de baixo para cima.

[...] Procedimentos de *accountability* se referem à capacidade de pessoas, grupos e instituições em manter governos e outros entes governamentais responsáveis por suas ações bem como a capacidade pela qual outros detentores do poder devem fornecer prestação de contas de suas decisões e ações.

Accountability neste sentido pode ser vertical, na qual a demanda provém de baixo para cima, por cidadãos, mídia ou sociedade civil, ou horizontal, na qual instituições

do Estado fiscalizam abusos por parte de outras agências públicas ou órgãos do governo e impõem a obrigação de reportar desvios (SCHEDLER, 2012, p. 3).

Desta feita, a *accountability* vertical faz menção às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil em geral, que procuram estabelecer alternativas formas de controle sobre os governantes. É exercida, então, pelos setores sociais em relação aos setores estatais. Tais atividades abrangem o processo eleitoral – a faceta mais conhecida de *accountability* vertical – e ações de soberania popular direta, como plebiscitos e consultas públicas, além de atos de organizações civis e da mídia, que busquem expor transgressões, impropriedades e eventuais delitos cometidos por agentes políticos no exercício do poder.

A eleição e a atuação das organizações da sociedade civil e da mídia são, portanto, as formas mais conhecidas de *accountability* vertical e social, respectivamente (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000). Entretanto, em muitos países – principalmente naqueles que não possuem o instituto do *recall* – somente ocorre eleições de tempos em tempos. Destarte, para que essa dimensão possa funcionar efetivamente, faz-se necessário que haja ampla divulgação sobre como atuam os agentes públicos, que as prioridades sejam reconhecidas e muito bem estabelecidas e que haja pluralismo.

A interação entre tais componentes de *accountability* pode, inclusive, fazer a diferença na luta contra a corrupção, o que reforça a ideia da importância da atuação dos mecanismos de *accountability* social, como a mídia e as organizações da sociedade civil, por exemplo, para a efetividade dos mecanismos horizontais de controle real dos governantes. Um bom exemplo disso é o surgimento, a tramitação e a aprovação da Lei da “Ficha Limpa”, objeto de análise no presente trabalho, enquanto as organizações como MCCE, OAB, CNBB, CREA, além de inúmeros veículos da imprensa brasileira, tiveram um papel fundamental na aceitação da lei.

Daí a necessidade da manutenção de um conjunto de liberdades à disposição da cidadania para a efetivação da *accountability* vertical, dentre elas: liberdade de opinião e de associação, bem como de acesso a fontes variadas de informação, que permitam a articulação de demandas e a formulação de denúncias dos atos ilícitos praticados por autoridades públicas. A existência desse tipo de *accountability* pressupõe que o sistema político funcione ancorado por instituições que garantam aos cidadãos o direito de participação em eleições livres e limpas. A constituição dos governos ocorre de tempos em tempos, e expressa opiniões e demandas de governados.

A participação dos cidadãos no processo político-eleitoral depende necessariamente de acesso à informação. Downs (1999), em sua teoria econômica da democracia, considerou as

condições necessárias para tomada de decisão racional por parte do eleitor. Nesse contexto, a informação e o conhecimento contextual são fontes de direcionamento da escolha racional. Eleitores sem conhecimento sobre os processos decisórios não podem requerer, de forma aceitável, mudanças em seus procedimentos e finalidades. Logo, a participação só se efetiva com informações precisas e acreditáveis que permitam ao cidadão eleitor construir referências da atuação do governo para que, a partir disso, atue no sentido de estabelecer que os representantes prestem contas de suas ações e mudem sua forma de agir.

Este modelo de *accountability* está intimamente relacionado à intervenção dos cidadãos no processo democrático. Segundo Rocha (2013):

Se, por um lado, a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro, é indispensável que haja a participação dos cidadãos. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos políticos, dentre os quais a prerrogativa de participar livremente da escolha dos governantes e de influir nas suas decisões. Mas significa, também, obrigações, dentre as quais a de participar de atividades de seleção dos governantes e de vigilância sobre suas ações (ROCHA, 2013, p. 92).

Para Dahl (1997), o cidadão comum tem o direito, numa democracia, de ver suas preferências serem adotadas pelo governo. A *accountability* desempenhada é a eleitoral, pois significa que os incumbentes estabelecem o compromisso de levar em conta as preferências dos seus eleitores sob ameaça de receber alguma penalidade.

Por outro lado, em que pese existência de reivindicações sociais e de atuação da mídia no desempenho governamental, o impacto de tais controles dependerá também, indubitavelmente, das ações que as agências estatais tomem para investigar e punir atos ilícitos. Desse feito, pode-se aduzir que a *accountability* vertical depende, para seu adequado desempenho, da mediação de instituições de controle que integram a chamada *accountability* horizontal.

No presente estudo, será analisada justamente a atuação do Poder Judiciário no que concerne a sua atuação na aplicação da Lei da “Ficha Limpa” ao exercer o controle da competição política dos agentes condenados por atos ilícitos e a sua conseqüente influência no processo de escolha por parte dos eleitores. Busca-se observar em que medida as condenações por condutas ilegais dos administradores vêm restringindo o direito de participação ampla e irrestrita dos concorrentes ou se a debilidade nesses mecanismos de controle horizontal vem inviabilizando o efetivo funcionamento da *accountability* vertical, permitindo que políticos condenados por atos de corrupção, sem restrição, disputem os votos dos eleitores.

Apesar de existirem alguns alegados problemas relacionados com a via eleitoral da *accountability*, deve esta espécie ser considerada como um marco essencial do processo democrático, tal como destacado por Dahl (2015), ao enumerar exatamente como um dos primeiros requisitos da poliarquia, a existência de eleições livres e periódicas.

2.2.2 *Accountability* horizontal

Para O'Donnell (1998) *accountability* horizontal pressupõe a existência de agências estatais preparadas e habilitadas para concretizar ações, que vão desde a gerência de atos de rotina a sanções legais, ou até mesmo processo de *impeachment* contra outras agências do Estado que possam ser qualificadas como ilícitas.

A noção de *accountability* horizontal pressupõe, portanto, uma relação entre entidades análogas, por intermédio do mecanismo de *checks and balances* e da mútua vigilância, fiscalização e, em alguns casos, até punição entre os três poderes, autônomos, do Estado.

A *accountability* horizontal, segundo O'Donnell, dá-se por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos, entre os Poderes (ou *Checks and Balances*, como, a partir de Madison, ficaram conhecidos tais mecanismos na literatura de tradição anglo-saxônica), mas também mediante a atuação de outras agências governamentais que têm por finalidade específica o monitoramento e a fiscalização do poder público e de outros órgãos estatais (CENEVIVA, 2006, p. 5).

O'Donnell (1998) destaca, porém, alguns aspectos da vulnerabilidade da *accountability* horizontal, principalmente nos países latino-americanos, o que indica que os elementos liberais e republicanos de inúmeras poliarquias recentes são de difíceis conjugações. Para o autor, as novas poliarquias encontram obstáculos de articulação e síntese de valores e tradições históricas entre democracia, liberalismo e republicanismo. Nesses termos, os feitos para efetivação da *accountability* horizontal são afetados por essas três dimensões. Na dimensão democrática, busca-se preservar decisões que resguardam as liberdades de associação, assegurem o direito de voto e garantam eleições livres e limpas; a liberal implica dar aos agentes estatais autoridade para garantir as plenas liberdades e garantias consideradas fundamentais; já a dimensão republicana garante que os atos de autoridades estejam ancorados pelo bem coletivo, ou seja, que qualquer autoridade esteja sujeita à legislação e priorize a incisiva responsabilidade dos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados.

Destarte, o autor alega pressupostos para que a *accountability* horizontal seja plena, dentre as quais considera que: a) os partidos de oposição ganhem destaque por exercer função respeitável no comando das agências; b) os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas,

desempenhem ações necessariamente preventivas fazendo uso de um corpo de profissionais com capacidade técnica para apurar os malfeitos dos governantes, bem como dotados de recursos suficientes e independentes de qualquer esfera do governo; c) um Poder Judiciário com alto grau de profissionalismo, com orçamento destacado dos outros poderes e completamente autônomo em suas decisões; d) informação segura e adequada, podendo contar com a circulação livre de informação com base na liberdade de expressão e independência financeira da mídia, assim como podendo contar com instituições de pesquisa que não sofram interferências do governo nem de outros interesses alheios às suas vocações; e, e) indivíduos notadamente políticos e outros líderes institucionais.

O'Donnell (1998) entende que, mesmo em países que apresentem altos níveis de corrupção nas condutas dos governos, o exemplo adequado de sujeitos bem posicionados, que atuam em compasso com as imposições liberais e republicanas, pode gerar um forte apoio da opinião pública.

No Brasil, além do Poder Legislativo, por previsão constitucional, e de órgãos do Poder Executivo, três outras instituições indubitavelmente se destacam no controle da *accountability* horizontal: o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário.

Consoante o artigo 70, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a assistência do TCU, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988). Melo (2003), entretanto, aponta uma falha no contexto dessa espécie de controle horizontal, ao afirmar que o Executivo detém instrumentos que coagem o Legislativo a colaborar com suas ações. Dessa forma, fica demonstrada a fragilidade do sistema de autoridade exercido pelo Poder Legislativo, que, conquanto possua fundamentação legal para exercê-lo, pode acabar não o fazendo, por influência direta do Poder Executivo.

Já o controle exercido pelas Cortes de Contas tem por escopo verificar se o Poder Público executou as despesas da maneira como fora determinado pelas normas orçamentárias, tendo como ponto fulcral a probidade na administração, possuindo, destarte, o objetivo de rechaçar o mau uso das verbas públicas e, acima de tudo, a corrupção. Buscam, ainda, examinar a efetividade das políticas públicas implementadas e se os gastos das esferas de governo foram concretizados de acordo com a lei e se produziram o resultado esperado.

Por sua vez, o Ministério Público, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ser instituição independente e permanente, indispensável à função jurisdicional do

Estado, e a operar como fiscal da lei, podendo cobrar e contestar ações e políticas implementadas nos diferentes níveis da Federação. É um defensor da moralidade, da probidade e da legalidade e tem, inclusive, a legitimidade para promover ações cíveis e penais em detrimento de agentes políticos que, porventura, façam uso desastrado das verbas públicas.

O Poder Judiciário, cuja atuação interessa mais diretamente neste estudo, pode atuar, segundo Arantes *et al* (2010), em três espécies bem delimitadas de controle: 1) o controle que objetive resguardar os preceitos para o bom funcionamento da *polity* democrática e assegurem o banimento de eventuais ações autoritárias dos políticos; 2) o controle que incide sobre formato e conteúdo das políticas organizadas e implementadas pelos governantes (*policies*); e, 3) o controle dos titulares de cargos ou funções públicas, eletivos, nomeados ou de ascendência na carreira burocrática, no que diz respeito ao comportamento administrativo (ARANTES, et al, 2010 p. 6).

Assim, o Judiciário declara a constitucionalidade ou não das leis e atos do Executivo e do Legislativo, e delibera sobre as condições de exequibilidade de medidas governamentais e de combate à corrupção, apurando e punindo crimes ou atos de improbidade administrativa que, eventualmente, foram perpetrados por políticos e/ou outros agentes públicos.

Tal apuração, perpetrada pelo Poder Judiciário nessa última espécie de controle, para punir agentes ímprobos e malfeitores, pode interferir diretamente na escolha dos candidatos pelos eleitores, assim como pode retirar, ou não, concorrentes diretos do jogo político.

É que, em casos de condenações de candidatos por malversação de dinheiro público e pela prática de ilícitos perpetrados com flagrante corrupção, caso preenchidos os critérios de inelegibilidade previstos pela norma de regência, o aspirante a mandato eletivo pode ter o seu registro negado pelo Poder Judiciário, uma penalidade que afasta do indivíduo a possibilidade de alcançar o poder. Segundo Schedler (1999), essa é uma das punições mais severas em razão do dano que o comportamento do sujeito “ficha suja” gera ao bem público.

Não restam dúvidas, então, de que, apesar de existir discussão sobre a eficiência ou não do Judiciário enquanto instituição de controle horizontal no combate à corrupção e na retirada de políticos ou agentes ímprobos da vida política, também é certo que tal poder dá a sua contribuição na tentativa de manutenção da probidade no jogo político-eleitoral.

2.2.3 *Accountability* societal

O'Donnell (2001) enfatiza, ainda, o conceito proposto por Catalina Smulovtz e Henrique Peruzzotti acerca da *accountability* vertical, porém não eleitoral, que os autores denominam de societal. Define referida espécie de *accountability* da seguinte forma:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa em las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los médios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e esposés ilustran algo de los nos institucionales (cuya efectividade) se basa en sanciones simbólicas (O'DONNELL, 2001, p. 11-34).

Peruzzotti *et al* (2000) preocuparam-se em diferenciar os componentes da *accountability* vertical descritos por O'Donnell. Com isso, dividiram-na em eleitoral e em outras formas, colocando estas últimas no conceito de societal *accountability*, que definem como sendo uma estrutura de comando não eleitoral, em que os atores alheios à participação na máquina estatal podem também mover ações contra os agentes públicos.

Essa conceituação mais recente de *accountability* societal amplia consideravelmente o conceito original de *accountability* vertical proposto por O'Donnell, por incluir, nessa nova dimensão, as inúmeras ações que ocorrem alheias ao processo eleitoral, utilizando-se, para tanto, de instrumentos institucionais e não institucionais, com a participação efetiva da sociedade por meios das mais diversas associações e movimentos de mídia, com o escopo de tornar mais cristalino os atos governamentais, expondo suas falhas, trazendo novas questões para a discussão da agenda pública e influenciando as decisões tomadas pelos políticos.

A dimensão da *accountability* societal incorpora, então, novos atores, tais como associações, organizações não governamentais, movimentos sociais e mídias. Esses atores sociais não possuem mandatos e nem exercem cargos passíveis de impor sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas dessas formas de controle possam gerar punições.

Destarte, a *accountability* social faz referência ao domínio desempenhado pelos meios de comunicação e por outros aparelhamentos não governamentais. Embora esse tipo de *accountability* não permita a aplicação de sanções, pode, indiretamente, acabar exercendo alguma punição, visto que suas advertências e denúncias podem ganhar efetividade quando um dos poderes constituídos, em especial o Judiciário (*accountability* horizontal), ou o próprio eleitorado (*accountability* vertical) é sensibilizado e atua para punir os malfeitos dos agentes públicos.

Carneiro *et al* (2001) partem do pressuposto de que o arranjo institucional da *accountability* societal surge como decorrência da afirmação de que o voto dos eleitores é um mecanismo insuficiente de responsabilização. Para os autores:

[...] um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO; COSTA, 2001, p. 4-5).

Além do mais, para um mecanismo societal eficiente, faz-se necessária uma postura completamente favorável das estruturas do Estado, no qual deve existir uma abertura para a participação e deliberação, além de transparência e compromisso.

Por todo o exposto, constata-se que as formas de *accountability* são essenciais e auferem cada vez mais vigor no processo de (re)democratização do Estado Brasileiro. A população, através do voto ou da atuação de organizações civis e da mídia, seja na *accountability* vertical ou mesmo societal, e as entidades e agências estatais, atuando num controle horizontal, podem desenvolver um papel de destaque no combate à corrupção, rechaçando os maus administradores do dinheiro público dos processos eleitorais.

A Campanha “Ficha Limpa” tornou explícito o problema da corrupção, clamando pelo debate e avocando a atenção das autoridades para a necessidade de criação da lei. A promulgação da legislação decorreu exatamente da mobilização e da força da sociedade civil organizada, numa amostra característica, portanto, da mais recente *accountability* societal.

Na tentativa de prover as deficiências de *accountability* eleitoral e horizontal, a *accountability* social decorrente da criação da Lei da “Ficha Limpa” congregou representantes da sociedade civil e da esfera pública para ações de controle e estímulo das organizações e, principalmente, para o combate direto à corrupção (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A sociedade civil quando se organiza tem o atributo de desempenhar ampla coação sobre o sistema político-eleitoral para que este se harmonize com o surgimento das contendas (HABERMAS, 1997). A Lei da “Ficha Limpa” é consequência do intercâmbio entre diferentes atores, destacando-se os cidadãos, as entidades sociais, a mídia e a internet, que, concretizando atuações complexas e continuadas, conseguiram influenciar os organismos competentes para que a legislação fosse inserida no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim sendo, a *accountability* societal teve desempenho decisivo para a aprovação da iniciativa popular, importante marco lançado em detrimento dos políticos que desrespeitem a

moralidade pública. Além do mais, o controle social trouxe a um debate mais intenso a vida pregressa dos candidatos, o que, indubitavelmente, pode representar uma possibilidade de melhor utilização da *accountability* vertical, e exigiu a atuação ainda mais rígida do Poder Judiciário, competente, por sua vez, para a realização do controle horizontal.

2.2.4 *Accountability* sistêmica

Foram consideráveis as contribuições de O'Donnell (1998) e de Peruzzotti e Smulovitz (2002) para o estudo da *accountability*. Entendendo a necessidade de a democracia transcender a mera formalidade constitucional em países oriundos de regimes autoritários e pensando na superação da relação vertical-horizontal na prestação de contas, Nelson Domingos (2013) criou a expressão *accountability* sistêmica, estabelecendo uma dinâmica de participação e controle entre todas as esferas da comunidade política.

De maneira mais generalizada, a *accountability* sistêmica diz respeito à participação e ao controle além da verticalidade e da horizontalidade, através da interação da sociedade civil e dos órgãos do Estado. Nesse sentido, a coletividade pode exigir dos poderes constituídos respostas em relação às decisões judiciais e também aos atos administrativos, mediante manifestações populares e utilização de remédios constitucionais, por exemplo. Os cidadãos também podem monitorar e punir as ações do executivo e do legislativo em caso de descumprimento da legislação, ou, ao revés, premiá-los nas eleições em caso de adoção de responsividade positiva às demandas sociais existentes (DOMINGOS, 2013).

Da mesma forma, a *accountability* sistêmica compreende a influência da sociedade nos Poderes Executivo e Legislativo, através de propostas de leis e da reivindicação da prestação de contas. O Executivo pode, ainda, financiar projetos diversificados dos cidadãos organizados. Tais cidadãos, entretanto, devem prestar contas aos outros eleitores e ao Estado.

A característica primordial que diferencia a *accountability* sistêmica das demais espécies de prestação de contas é a capacidade de colocar o cidadão como personagem principal, no sentido de influenciar não só o comportamento do Executivo e do Legislativo, mas também do Judiciário e da própria sociedade civil organizada. Esse último ocorre, por exemplo, quando um cidadão ou um grupo de cidadãos organizados em associação recebe verbas do Estado para desenvolver determinado projeto, e os demais cidadãos que compõem a comunidade política exigem que aqueles prestem contas de suas ações. Trata-se de cidadãos

exigindo a prestação de contas horizontalmente a outros cidadãos, o que não é contemplado pelas formas de *accountability* vertical e horizontal (DOMINGOS, 2013).

No mesmo sentido, observa-se a existência da *accountability* sistêmica quando os cidadãos, colocados na condição de atores principais, reivindicaram através das mais diversas organizações, a discussão e aprovação da legislação “ficha limpa”. Nesse sentido, a cada pleito ergue-se a expectativa em torno da capacidade que tal legislação terá de garantir a prestação de contas dos incumbentes em relação aos feitos realizados na esfera governamental.

As definições de *accountability* discutidas nesta primeira parte do texto, demonstram de que modo os mecanismos de controle garantem o bom funcionamento da democracia com base no princípio do governo do povo e para o povo. Para tanto, a ênfase recai no aprimoramento institucional como condição necessária para que os governos eleitos exerçam o comando sob os olhos abertos dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011).

2.3 GOVERNANÇA ELEITORAL

A ciência política vem se preocupando, mais recentemente, com um novo campo de ampla importância, consubstanciado no fenômeno denominado governança eleitoral. De acordo com a literatura que trata desse objeto de estudo na Ciência Política, essa discussão ainda percorrerá um longo caminho.

Por muito tempo, os cientistas políticos definiram sistemas eleitorais em termos do que podemos chamar de 4-P's (politics, parties, polling and the proportional) competição política, partidos, sufrágio e proporcionalidade. [...] Arend Lijphart analisa as características de 27 democracias usando uma estrutura semelhante, mas também falha em não mencionar Comissões Eleitorais ou administração eleitoral (PASTOR, 1999, p.6).

Os estudos sobre governança eleitoral reúnem algumas questões relativas ao funcionamento das instituições que regulam o processo eleitoral. Segundo Huntington (1994), a *electoral governance* ganhou notoriedade a partir da inquietação com a confiabilidade dos resultados eleitorais das democracias que surgiram da terceira onda democrática. A preocupação principal nesses novos regimes era assegurar que os resultados das urnas fossem imparciais, límpidos e aceitos pelos competidores políticos.

Para Elklit *et al* (2000), a governança eleitoral – conceituada como o conjugado de normas e instituições que organizam a disputa político-eleitoral – foi uma variável esquecida nos estudos sobre transição e concretização democrática em decorrência de um predomínio de questões normativas, como sistemas de governo e fórmulas eleitorais adotadas.

Esse fenômeno da ciência política é, então, assim conceituado:

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*] (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 07).

O *rule making* é a elaboração das leis, no caso, da legislação eleitoral. É o papel exercido pelo parlamento, pelos legisladores. No Brasil, os responsáveis pelo *rule making* são, principalmente, os deputados federais e os senadores da república, que escolhem e definem as regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível é que são determinadas, por exemplo, as regras de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, sendo a Lei da “Ficha Limpa”, um dos objetos de análise desse trabalho, um modelo dessa importante dimensão da governança eleitoral.

O *rule making* seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 23).

No *rule application*, tem-se o implemento, cumprimento e gerenciamento do conjunto de preceitos eleitorais, como o registro de agremiações partidárias, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas e toda a infraestrutura para o sucesso do pleito, os regramentos a serem adotados no dia das eleições e outros procedimentos que garantam a transparência, a eficiência e o transcurso da competição eleitoral de maneira justa e eficaz. É, então, a gerência do jogo eleitoral, que engloba os métodos anteriores à votação, como credenciamento dos eleitores e dos competidores, perpassa a coleta de votos e se encerra com a contagem dos sufrágios, a publicação dos resultados das urnas e a diplomação dos candidatos eleitos.

Já o *rule adjudication* significa a administração e resolução dos possíveis litígios entre os concorrentes, o chamado contencioso eleitoral. Envolve, portanto, a resolução de controvérsias surgidas antes, durante e depois da votação e do processo eleitoral. A impugnação ao registro de candidatura, meio jurídico adequado para o reconhecimento de inelegibilidade de candidato considerado “ficha suja”, é exemplo de *rule adjudication*.

Esses três distintos níveis da governança eleitoral não são, via de regra, pelo menos no Brasil, atribuições de um único órgão. O *rule making* é definido, quase sempre, por preceitos constitucionais e eleitorais. Boa parcela da governança eleitoral, porém, fica sob a

responsabilidade de um organismo específico, que trata, essencialmente, do *rule application* e do *rule adjudication*. Esse órgão é normalmente definido como *Electoral Management Board* – EMB, designado também, simplesmente, como Organismo Eleitoral – OE. A literatura que trata sobre o tema objetiva criar critérios para avaliar tais organismos e seus impactos sobre o jogo eleitoral, incorporando-o como necessário à consolidação da democracia.

Quadro 1- Diferentes níveis da Governança Eleitoral

Rule Making	Rule application	Rule adjudication
(Legiferação) Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> • Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude). • (In)elegibilidade. • Perfil dos organismos eleitorais. • Financiamento das campanhas. • Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores. • Data das eleições. 	(Administração e execução) Organização e administração do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> • Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores. • Garantir as condições materiais para o exercício do voto. • Garantir a publicidade da realização das eleições. • Distribuição das urnas. • Promover campanhas educativas. 	(Contencioso) Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como: <ul style="list-style-type: none"> • Julgar e solucionar os litígios. • Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral. • Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.

Fonte: Mozaffar e Schedler (2002).

No Brasil, a Justiça Eleitoral é o Órgão Eleitoral (OE) que tem a responsabilidade de cuidar do *rule application* e do *rule adjudication*, e de criar e aplicar, ademais, com o apoio de outras ramificações da justiça e de diferentes entidades, as regras estabelecidas pelo *rule making*, embora o Judiciário Eleitoral também possa criar algumas resoluções e atos normativos que possam ser enquadradas nessa última dimensão.

2.3.1 O modelo brasileiro de Governança Eleitoral

No modelo de governança brasileiro, a Justiça Eleitoral concentra as atividades decorrentes das diferentes dimensões. Cuida diretamente do *rule application* e do *rule adjudication* e cria e aplica, com auxílio de outros órgãos, o *rule making*. A legislação que criou o judiciário eleitoral brasileiro foi o Código Eleitoral de 1932, que posteriormente foi abarcado pela Constituição Federal de 1934. Desde então, todas as demais constituições brasileiras, com exceção da Carta Magna de 1937, trouxeram a Justiça Eleitoral como responsável por conduzir as eleições no País e por resolver as celeumas delas decorrentes.

A Justiça Eleitoral brasileira é, portanto, decorrência da Revolução de 1930, que foi inspirada, principalmente, nas seguintes bandeiras: críticas à oligarquia competitiva e o evidente descrédito no processo eleitoral, marcado pelo forte poder dos coronéis:

Destarte, a Justiça Eleitoral nacional foi criada com o objetivo de moralizar as eleições, que, até então, eram marcadas por fraudes, pelo voto de “cabresto” e pelo coronelismo, pelo que foi necessário, então, criar um órgão que reunisse as funções de organizar e administrar os pleitos eleitorais e que, ademais, dirimisse os conflitos surgidos. Esse órgão deveria possuir um caráter de absoluta neutralidade, no sentido de não ter qualquer interesse no resultado da disputa eleitoral, exercendo, de forma imparcial, ao contrário do executivo e do legislativo, as suas competências, evitando fraudes, condutas ilegais, manipulação de votos e qualquer outra atitude que desvirtuasse o resultado das eleições.

E para cumprir os objetivos de sua criação, tal justiça especializada foi constituída já em 1932, quando da sua concepção, com uma estrutura diferenciada e com um modelo próprio, que pode ser compreendida por dois alcances. O primeiro se refere à estrutura da própria Justiça Eleitoral. Essa justiça especializada é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, com participação de sete ministros, sendo três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois juízes dentre advogados indicados pelo STF e nomeados pelo Presidente da República¹; pelos Tribunais Regionais Eleitorais, compostos por dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça, dois juízes de direito escolhidos pelo respectivo Tribunal de Justiça, de um juiz do Tribunal Regional Federal e por dois juízes dentre advogados indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeados pelo Presidente da República²; e, pelos juízes eleitorais, escolhidos dentre juízes de direito de onde está situada a correspondente zona eleitoral.

¹ Constituição Federal, Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

² Constituição Federal, Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;

b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

[...] O nosso modelo de governança eleitoral combina alguns elementos que tornou possível a judicialização da competição política: concentração das atividades da governança em um único Organismo Eleitoral (OE), exclusão do Legislativo na indicação e seleção dos membros do OE, “regra de intersecção” com o Judiciário, principalmente com a Corte Constitucional, e elevação da governança eleitoral ao nível de controle constitucional (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 203).

O outro alcance da Justiça Eleitoral diz respeito às suas atribuições, funções, prerrogativas e a seus poderes, que também interferem diretamente na judicialização político-eleitoral. Como sintetiza Vale (2009), a Justiça Eleitoral adotou, desde a sua constituição, quatro funções bem determinadas: jurisdicional, administrativa, consultiva e normativa.

Desde o seu surgimento, o modelo brasileiro de Governança Eleitoral concentrou as suas atividades no mesmo organismo judicial. Além das atividades de administrar e executar o processo eleitoral, tornou-se praxe a criação de resoluções e outros atos normativos para interpretação e aplicação do Código Eleitoral e decidir sobre os contenciosos eleitorais.

São notáveis os estudos brasileiros sobre o desempenho das eleições e da Justiça Eleitoral como OE, do qual se destaca que: 1) A Justiça Eleitoral desenvolve papel essencial e determinante, como garantidor da lealdade dos resultados das urnas com autonomia e elevado equilíbrio institucional resistindo a diferentes modificações no regime político desde a sua criação, em 1932 (SADEK, 1995); 2) A capacidade do Judiciário nas designações das regras do jogo vem aumentando cada vez mais (SADEK, 1995; FLEISCHER e BARRETO, 2009); 3) O Judiciário tem níveis de confiança mais elevados do que o Executivo e o Legislativo devido ao desprestígio dos agentes políticos (FLEISCHER e BARRETO, 2009); 4) O modelo de Governança Eleitoral brasileiro é *sui generis*, pois mescla as atuações do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, exclui completamente os atores político-partidários, e controla até mesmo a oferta de concorrentes (MARCHETTI, 2008).

No presente trabalho, uma das metas é demonstrar dados que evidenciem a atuação do organismo eleitoral em relação aos procedimentos contenciosos e, principalmente, quanto à atuação da Justiça Eleitoral no que concerne a aplicação da legislação da “Ficha Limpa”, evidenciando a condução dada as denúncias de corrupção e punições aos atos ilícitos do jogo político.

A expectativa era de que a sanção da Lei da “Ficha Limpa” pudesse amplificar efeitos e garantias do processo eleitoral cujas regras permitem que os pleitos ocorram através da

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

competição livre e justa. Nesse sentido, a Governança Eleitoral assegura os critérios legais sob os quais os resultados eleitorais são preservados. Nesses termos, a definição das inelegibilidades, acrescenta inúmeras possibilidades aos Órgãos Eleitorais para estabelecer os limites necessários à competição política. Por outro lado, expande-se a procura pela arena judicial como tática para enfrentar o jogo competitivo. Afinal, uma decisão exarada pelo Poder Judiciário pode arruinar uma candidatura posta, ainda que no futuro decida-se pela inocência do concorrente acusado. Em qualquer hipótese, a lei amplifica os prováveis caminhos para a judicialização da competição eleitoral, seja porque pode aumentar o número de demandas judiciais, seja porque pode colocar tais deliberações em um patamar estratégico para decidir as oportunidades e as condições em que se jogará o processo eleitoral.

A Lei da “Ficha Limpa”, segundo Marchetti (2011), acentuou o procedimento de judicialização da política, uma vez que adicionou outros tantos critérios legais à fixação da elegibilidade de candidatos. Direcionou, outrossim, parte da competição das arenas executiva e legislativa para a arena judicial. Pereira *et al* (2010) observam a possibilidade de incerteza que citada legislação pode causar, mas avaliam como positiva a sua aplicação, visto ter resultado do esforço da sociedade civil que reivindicou reformas para promover maior *accountability* e fortaleceu, ademais, as instituições de Governança Eleitoral.

A moralização da política, enfim, pode ter se traduzido em mais ocasiões para a sua judicialização, auferindo o nosso Organismo Eleitoral ainda mais evidência. O resultado da atuação da Justiça Eleitoral, quando da aplicação da Lei da “Ficha Limpa”, ao analisar decisões judiciais proferidas, por outros órgãos componentes do Poder Judiciário, em processos que apuraram má administração de recursos públicos, será adiante demonstrado.

3 A LEI DA FICHA LIMPA

3.1 A LEI DA FICHA LIMPA, ORIGENS, MOBILIZAÇÃO SOCIAL E DISCUSSÃO JUDICIAL SOBRE A SUA APLICAÇÃO

Antes da promulgação da Lei nº 135/2010, popularmente conhecida como “Ficha Limpa”, outra importante iniciativa popular, que representou um amplo progresso democrático para o Brasil, havia sido aprovada visando uma melhor representação eleitoral dos candidatos envolvidos na disputa. Trata-se da Lei nº 9.840/1999, que se tornou a primeira norma de iniciativa popular do país e exaltou a procura por um sistema eleitoral mais equitativo e consciente. Os artigos 41-A³ e 73, § 5^{o4} foram acrescentados, então, à Lei nº 9.504/1997, que tratam, respectivamente, da captação ilícita de sufrágio – a popular compra de votos – e do uso da máquina pública em benefício de candidatos. Tais dispositivos acrescentaram a previsão de aplicação de multa e de cassação do registro ou diploma eleitoral para quem pratica tais condutas, penalidades até então inexistentes na Lei das Eleições.

A Lei nº 9.840/1999 significou um grande progresso para a democracia, porém uma situação ainda limitava muito a sua aplicação: candidatos que eram alcançados por essa lei, tendo seus registros ou diplomas cassados voltavam a concorrer na eleição seguinte e vários deles, muito embora tivessem praticado condutas lesivas aos valores democráticos, conseguiam êxito para novos mandatos. Foi aí que surgiu a campanha “ficha limpa” (REIS, 2013).

A Lei da “Ficha Limpa”, que nasceu após um grande número de escândalos de corrupção, dentre eles o mensalão, e surgiu de uma das maiores mobilizações populares da recente história brasileira, contando com mais de 1,5 milhões de assinaturas e com a adesão de várias entidades e de veículos de imprensa, foi um reflexo do anseio da sociedade por uma política mais limpa, proba, transparente e comprometida com o interesse da coletividade.

Tal aspiração decorreu da demanda por mais *accountability* presenciada nos países ocidentais como componente fundamental à democratização do Estado, visando tornar os

³ Lei nº 9.504/1997, Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação ilícita de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro de candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (incluído pela Lei nº 9.840, de 28.09.1999).

⁴ Lei nº 9.504/1997, Art. 73, § 5^o. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4^o, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma (Redação dada pela Lei nº 9.840, de 28.09.1999 e alterada pela Lei nº 12.034, de 29.09.2009).

governantes mais responsáveis diante dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011). A necessidade de criação dessa nova regra do jogo político-eleitoral derivou, então, da *accountability*, tanto horizontal, quanto vertical, tendo em vista a possibilidade de criação de impedimentos para que políticos corruptos sejam afastados da disputa, o que também pode afetar a possibilidade de punição pelo voto (O'DONNEL, 1998; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002).

Duas principais organizações da sociedade civil foram responsáveis pela campanha de movimentação e coleta de assinaturas: a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) – concurso de organizações sociais que combatem a corrupção e a impunidade no Brasil com o objetivo de afastar estas espécies de culturas maléficas do país, por meio de iniciativas visando uma sociedade mais justa, democrática e solidária; e, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – composto por 46 entidades por todo o território nacional. Com sede na Capital Federal, acompanha, bem de perto, a atuação do Tribunal Superior Eleitoral e busca, através dos institutos responsáveis, a lisura das eleições em todo o Brasil. O MCCE foi, exatamente, uma das entidades instituidoras da ABRACCI.

O MCCE se tornou um personagem expressivo em vários momentos de mobilização social. Além da participação na aprovação da supramencionada Lei nº 9.840/99, essa entidade teve papel fundamental na campanha que resultou na sanção da Lei nº 135/2010. Tal movimento é formado por variadas entidades da sociedade civil, mobilizações e organizações sociais e religiosas, que possuem em comum o desígnio de contestar a corrupção eleitoral.

A Lei da “Ficha Limpa” ganhou força num momento político notado por escândalos de corrupção, condutas censuráveis sem aplicação de sanções e repetidas situações em que políticos acusados de atos ilegais conseguiam regressar ao poder. Ora, a corrupção, que continua sendo um aspecto demasiadamente presente na atuação dos agentes públicos e privados, desafia os mecanismos das instituições de controle horizontal ao creditar a inexistência de punição severa e adequada. Assim afastando do sistema político qualquer possibilidade de *accountability* (O'DONNEL, 1998). O fato de políticos ímprobos e acusados de condutas criminosas participarem da arena político-eleitoral acarretou na força para a criação da norma.

Por outro lado, apesar de ter existido cautela por parte de críticos ao projeto, que, por receio de reflexos no pleito de 2010, evitaram expor publicamente suas convicções contrárias à proposta (LOPES, 2010), muitos congressistas tentaram rechaçar a importância da lei. O Deputado paulista José Genuíno (PT-SP), por exemplo, batizou a lei de casuística, aduzindo que quem deveria fazer a limpeza e escolher os seus representantes seriam os próprios eleitores,

aduzindo, ainda, que o povo não precisaria de um tutor. O Deputado pernambucano Sílvio Costa (PTB-PE), preocupado com o intervencionismo exacerbado do Poder Judiciário na esfera política e eleitoral, chegou a aduzir, à época, que o projeto de lei seria tão inconsequente e mal redigido que daria poder a quem não teria poder (LOPES, 2010).

É certo que a Lei nº 135/2010 nasceu no Brasil com o objetivo de possibilitar maior controle sobre os aspirantes a mandatos eletivos, tentando filtrar os indivíduos conforme suas condutas pregressas, para, ato contínuo, impedir que pessoas com comportamentos ilegais nem mesmo participem do pleito eleitoral. A natureza dessa lei carrega, portanto, uma intensa afinidade com o conceito de *accountability* – vertical, horizontal e social -, porquanto visa manter as instituições e os cidadãos obedientes aos padrões esperados (SCHEDLER, 1999).

A iniciativa popular e a atuação das organizações civis revelam o caráter vertical e societal da *accountability* promovida pela aprovação da Lei da “Ficha Limpa”. E a atuação posterior do Poder Judiciário, analisando impugnações de candidaturas com base em tal legislação, por sua vez, revela a característica horizontal do processo de *accountability*.

Ainda segundo Schedler (1999) e seu conceito bidimensional, essa nova regra do desenho institucional apresenta dois elementos: *answerability* e *enforcement*. A *answerability* diz respeito ao comprometimento que os postulantes têm de esclarecer que não preenchem nenhum dos requisitos de inelegibilidade, sendo que para a instrumentalização desse elemento faz-se necessário que os organismos de controle horizontal, tais como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, exerçam seus papéis de investigação, fiscalização de contas de gestores e prestação jurisdicional de maneira oportuna. A *enforcement*, por sua vez, depende da análise das informações obtidas, pois, preenchidos os requisitos de inelegibilidade, o aspirante a mandato eletivo pode ter o seu registro negado e nem pleitear a vaga pretendida, punição das mais severas no mundo político.

Após intenso estímulo da coletividade e dos seus idealizadores, cuja mobilização sempre tem a capacidade de exercer grande pressão sobre o sistema político (HABERMAS, 1997), a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 518/2009 teve início, na Câmara dos Deputados, em março de 2010, tendo sido instituída na Casa Legislativa uma equipe de trabalho composta por todos os partidos, que teve como Presidente o Deputado mineiro Miguel Martini (PHS/MG) e como relator o Deputado carioca Índio da Costa (DEM/RJ), cujo objetivo central era debater o assunto e alcançar um consenso para a sua aceitação.

Uma importante mudança sugerida e aprovada reconheceu que a inelegibilidade decorrente de sentença proferida por qualquer órgão jurisdicional passou a ser configurada com

a condenação proveniente unicamente de órgão judicial colegiado. A nova redação legislativa passou a exigir também que apenas os atos ilícitos cuja censura por improbidade gerasse, ao mesmo tempo, suspensão dos direitos políticos, enriquecimento ilícito e dano ao erário ensejariam a retirada do concorrente da empreitada eleitoral.

Em 13 de maio de 2010, o PLP nº 518/2009 foi remetido ao Senado Federal. O processamento teve início na Comissão de Constituição e Justiça, sob a relatoria do seu presidente, o senador Demóstenes Torres (DEM-GO). Ao contrário do que ocorreu na Câmara dos Deputados, onde o texto inicial sofreu variadas emendas, no Senado Federal foi votado tão-somente com uma, alterando a expressão “os que tenham sido” condenados, pela passagem “os que forem” (SENADO FEDERAL, 2021), o que gerou preocupação dos apoiadores da “ficha limpa”, pois tal modificação poderia inutilizar a lei para fatos pretéritos.

Após intensa mobilização popular e uma rápida aprovação no Congresso Nacional, com votações avassaladoras e unânimes a seu favor, o projeto de lei transformou-se na Lei Complementar nº 135/2010, popularmente reconhecida como Lei da “Ficha Limpa”, que alterou e amplificou a já existente Lei nº 64/1990, aumentando, diga-se, consideravelmente, o número de casos e os períodos das inelegibilidades até então existentes.

Após passagem e aprovação pelo Congresso Nacional e sanção do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a legislação passou a ter sua validade discutida perante o Judiciário.

Com o advento da Lei Complementar nº 135/2010, apareceram numerosos questionamentos sobre a possibilidade de aplicação de tal norma já no pleito eleitoral de 2010, mesmo ano de sua aprovação. Era interesse dos seus idealizadores que a Lei da “Ficha Limpa” tivesse aplicação no mesmo instante, entretanto, vários candidatos, que já se enquadravam nos novos requisitos legais acrescentados, questionaram a aplicação da norma já para o ano de sua criação, afirmando que o princípio da anterioridade eleitoral, estabelecido pelo artigo 16, da Constituição Federal de 1988⁵, estaria sendo desrespeitado.

Questionou-se, ademais, a eficácia da lei para casos anteriores à sua vigência, uma vez que, conforme aduzido, o tempo verbal da redação do projeto foi modificado para o futuro do subjuntivo quando da sua tramitação no Senado Federal. Outra discussão enfatizada na ocasião diz respeito à suposta violação aos postulados constitucionais do contraditório, da ampla defesa

⁵ Constituição Federal, Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

e da presunção de inocência, previstos, respectivamente, pelo artigo 5º, incisos LV⁶ e LVII⁷, da Constituição Federal, tendo em vista que a norma dispensou o trânsito em julgado das decisões para a decretação de inelegibilidade, sendo suficiente apenas a existência de uma decisão condenatória proferida por um órgão judicial colegiado.

Em agosto de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao apreciar o primeiro caso de impugnação a registro de candidatura com supedâneo na novel legislação, firmou entendimento pela aplicação da “ficha limpa” às eleições daquele mesmo ano, muito embora a publicação da lei tenha acontecido a menos de um ano da realização do pleito eleitoral.

Porém, posteriormente, o Supremo Tribunal Federal (STF), na contramão do que restou decidido pela Corte Superior Eleitoral, definiu que a aplicabilidade da Lei da “Ficha Limpa” já para as eleições estaduais de 2010 caracterizaria uma flagrante desobediência ao princípio da anualidade estabelecido pelo artigo 16, da Constituição Federal. Logo, a Corte Suprema entendeu que a lei não poderia ter aplicação imediata.

Após a decisão pela impossibilidade de aplicação da legislação no pleito de 2010, três ações ainda chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) discutindo a constitucionalidade do regramento. A Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 29, protocolizada pelo Partido Popular Socialista (PPS); a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 30, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4578, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). As duas primeiras asseveravam a constitucionalidade da lei e a última a sua inconstitucionalidade.

Em fevereiro de 2012, o STF, pela maioria dos seus Ministros, decidiu pela insubsistência da ADI nº 4578 e, em sentido contrário, pela procedência das ADC's nºs 29 e 30. Rejeitou, pois, qualquer inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, fixando plenamente a sua constitucionalidade, que alcançaria, inclusive, fatos anteriores à sua vigência. A “Ficha Limpa” começou, então, a ser utilizada a partir do escrutínio de 2012.

O objetivo desta pesquisa é justamente saber se a lei, após ampla repercussão e discussão no campo social e jurídico sobre a sua constitucionalidade e aplicação, depois de transcorridos dez anos da sua sanção pela Presidência da República, está sendo capaz de atender ao apropriado nível de *accountability* esperado inicialmente pelos seus criadores e se restringe efetivamente a participação de condenados por atos ilícitos no processo eleitoral.

⁶ Constituição Federal, Art. 5º, LV. Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

⁷ Constituição Federal, Art. 5º, LVII. Ninguém será considerado culpado até trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Reconhece-se, porém, que a Lei da “Ficha Limpa”, por si mesma, não põe fim à corrupção e nem aos políticos corruptos, mas ressalta a compreensão de que cada cidadão ou entidade deve adotar um determinado comportamento social na busca por uma perspectiva eleitoral mais honesta. Como explica Filgueiras (2011), a eficiência da *accountability* depende da transparência de informações sobre os feitos dos agentes públicos bem como do estabelecimento de penalidades concretas sobre atos ímprobos dos representantes eleitos, mas que também dependa da relevância que a sociedade atribua às ações políticas.

Embora haja quem defenda a total liberdade do eleitor para fazer a escolha dos seus representantes, independentemente da existência de condenações por atos ilegais ou não, é fato que a Lei da “Ficha Limpa” surgiu para fomentar esse debate. Porquanto, passou a disciplinar os acontecimentos que habitualmente eram vistos com naturalidade e aceitação pela sociedade e pelo sistema político brasileiro. A legislação estudada abriu espaço para a discussão e a participação da sociedade. Reis (2013), sobre tal participação social, aduziu:

Quando alguém começa um debate sobre quem deve ter o controle sobre a viabilidade das candidaturas – o eleitor ou a lei -, digo que é o eleitor mesmo quem deve ter esse controle. O que estamos introduzindo, no entanto, são novos conceitos, não para substituir a cultura política da sociedade brasileira, mas para produzi-la, provocá-la, gerá-la. Porque a verdade é que antes não havia debate político sobre isso. Sempre se achou que o melhor candidato é o que tem a maior chance de ser eleito, seja ele quem for, mas isso está errado. A campanha pela adoção da Ficha Limpa, portanto, foi feita com o objetivo de provocar o debate nas comunidades. É esse o caráter da iniciativa popular, com seus formulários e conversas individuais. O objetivo maior não é nunca a aprovação da lei, mas a provocação do debate e da mobilização social (REIS, 2013, pp. 88-89).

A iniciativa popular de criar uma regra para limitar a participação de políticos ímprobos no processo de disputa eleitoral estabelece as condições para efetivar as formas de *accountability* social e vertical. A validação dessa iniciativa popular ao ser convertida na Lei Complementar nº 135/2010 torna-se crucial para a efetivação da *accountability* horizontal, utilizando-se o regramento como revide aos políticos malfeitores e desrespeitadores da moralidade pública.

3.2 ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO DURANTE A TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

A Lei nº 135/2010 – Lei da “Ficha Limpa”, como já pontuado, contou com mais de 1,5 milhões de assinaturas e com o apoio de várias entidades e de veículos de imprensa. Entretanto, teve seu texto inicial reformulado pelos parlamentares durante a tramitação do respectivo

processo legislativo, ao estabelecerem mais requisitos para a decretação de inelegibilidade do que aqueles originalmente elencados, deixando-a, portanto, menos rigorosa.

É certo que a Lei da “Ficha Limpa” prevê várias possibilidades para a declaração de inelegibilidade dos atores que fazem parte do jogo político, entre as mais comuns estão: condenações criminais e em processos eleitorais, reprovações de contas pelos tribunais de contas dos Estados e da União e as condenações por atos de improbidade administrativa. Nesse aspecto, a base do dispositivo legal que trata especificamente da inelegibilidade prevista para condenados por atos ímprobos (artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, após modificação promovida pela Lei Complementar nº 135/2010), constitui objeto do presente estudo. Assim, busca-se investigar em que medida as alterações realizadas pelo Poder Legislativo reduziram as expectativas de punições inerentes às origens do projeto proposto.

O grupo de trabalho formado por todos os partidos da Câmara sugeriu mudanças substanciais na proposta originária, o que acabou sendo aceito pelo MCCE, um dos principais idealizadores do projeto (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010). Conforme já pontuado, o texto preliminar estabelecia a inelegibilidade com a condenação decidida por qualquer organismo jurisdicional, ponto que foi modificado pelo substitutivo, que propunha a inelegibilidade apenas com a condenação decorrente de órgão judicial colegiado. A nova redação legislativa passou a exigir também que não seria qualquer ato ímprobo que decretaria tal penalidade eleitoral, mas apenas os atos ilegais cuja condenação gerasse, cumulativamente, suspensão dos direitos políticos, enriquecimento ilícito do agente e dano ao erário.

O então Deputado paulista José Eduardo Cardozo (PT/SP), relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, ainda introduziu um dispositivo – art. 26-C, da Lei Complementar nº 64/1990, também acrescentado pela Lei nº 135/2010 – capaz de suspender cautelarmente a inelegibilidade do concorrente pelo “órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação de recursos” (BRASIL, 2010) contra as decisões colegiadas mencionadas nas hipóteses previstas pela nova regra do jogo político.

Apesar da existência de várias emendas e alterações na proposta original, deixando a legislação mais amena do que a proposta inicial, em que pese a ocorrência, no geral, de algumas modificações mais drásticas, como o aumento do número de restrições à participação popular e do prazo de inelegibilidade anteriormente previsto pela alterada Lei nº 64/1990, lapso que passou de três para oito anos com a promulgação da Lei nº 135/2010, inúmeros congressistas ainda assim eram contrários à aprovação da norma, achando, inclusive, até como alguns

parlamentares que votaram pela sua aprovação, que a mesma seria, posteriormente, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Existia, no entanto, um acordo entre as entidades idealizadoras da iniciativa popular e os partidos governistas, que, inclusive, cumpriram a promessa de colocar o projeto em votação de forma urgentíssima. No dia quatro de maio de 2010 a matéria começou a ser apreciada no plenário da Câmara dos Deputados. A primeira votação, contudo, era a de uma solicitação de adiamento da análise da matéria, proposta por deputados do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (atual MDB), Partido Progressista – PP (atual Progressistas), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e Partido da República – PR (atual PL).

O MCCE, que já estava ciente dessa movimentação, pediu para que os membros da entidade nos estados mantivessem contatos com os deputados desses partidos, para que, assim, não houvesse obstrução da votação. O grupo que requeria o adiamento pedia a compreensão alegando que a prorrogação seria de apenas um dia. Porém, se comentava nos bastidores que os parlamentares pretendiam levar a proposta de volta à CCJC, para que lá fossem feitas algumas alterações. O movimento de combate à corrupção argumentava que tal discussão deveria ocorrer em plenário e que não iria aceitar mais alterações no projeto. A reação do Deputado Sandro Mabel (PR-GO) surpreendeu os integrantes do movimento, ao afirmar que quem mandava ali eram os parlamentares e que não cabia à mobilização dizer se aceitava ou não mudança no projeto de lei (ASSUNÇÃO, 2010).

Os idealizadores da “ficha limpa” tornaram-se, todavia, ainda mais firmes na exigência de que a votação fosse ao plenário, ameaçando tirar o apoio à proposta se houvesse a tentativa de realizar mais modificações. O MCCE também estava atento à possibilidade de esvaziamento do plenário para que não existisse quórum apto à votação. A estratégia utilizada para combater essa artimanha foi divulgar na imprensa que as abstenções seriam computadas pelo movimento como votos contrários. Quando a votação da lei estava para começar, iniciou-se um esvaziamento do plenário da Câmara, tendo o seu presidente à época, o Deputado Michel Temer, saído para um jantar com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Ainda assim, a votação continuou e, apesar dos percalços enfrentados, foi então aprovada a proposta oferecida pelo relator da CCJC, por 388 votos favoráveis contra um desfavorável, num total de 389 votantes, sendo que o Deputado Marcelo Melo (PMDB-GO), único que teria votado contra, disse ter apertado o botão errado na votação, sendo favorável ao texto da lei.

A redação final do projeto, após a análise e a derrubada de outros destaques e emendas propostos, que poderiam até mesmo colocar em risco o espírito da lei, foi aprovada com votação

de 412 parlamentares presentes na sessão, com três abstenções. Finalmente, o substitutivo confeccionado no âmbito da CCJC passou sem alterações para o Senado.

A proposta chegou ao Senado Federal intitulada de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 58/2010. O MCCE já havia organizado com os Senadores para que o projeto tramitasse de forma urgente. O Presidente da Casa à época, Senador José Sarney (PMDB-MA), propôs a votação em regime de urgência, tendo, no entanto, o Senador Romero Jucá (PMDB-RR), então líder do governo Lula (PT), afirmado que o Senado precisava de mais tempo para analisar a matéria, já que ela mexia com o futuro político no país. O Senador Demóstenes Torres (DEM-GO) foi designado como relator no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), onde o projeto deu entrada em 14 de maio de 2010. O Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) iniciou o recolhimento de assinaturas para a aprovação.

Na CCJC foi acolhida apenas a Emenda nº 10, proposta pelo Senador Francisco Dornelles (PP-RJ) e aprovada pelo Plenário da Casa, à unanimidade, em 19 de maio de 2010. Ao alterar a redação original, foi modificado o tempo verbal, do pretérito para o futuro do subjuntivo, substituindo o termo “os que tenham sido condenados”, pela expressão “os que forem condenados”. A emenda aprovada causou grande repercussão.

A lei foi sancionada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sem vetos, no dia 4 de junho de 2010, transformando-se na Lei Complementar nº 135/2010. O prazo de tramitação atendeu a expectativa do movimento de combate à corrupção, porquanto finalizou antes do dia 10 de junho de 2010, quando se iniciariam as convenções partidárias.

Um fator que merece ser evidenciado é que havia divergência dentro das próprias agremiações partidárias sobre a aprovação da “Ficha Limpa”. No PT, por exemplo, havia dois extremos bem definidos entre os defensores e os opositores da lei. Enquanto o Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ) defendia, de forma contundente, o projeto, o Deputado José Genoíno (PT-SP) e o então líder do governo na Câmara dos Deputados, Cândido Vaccarezza (PT-SP), apresentavam flagrante oposição. No então PMDB, existia o apoio do Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer (PMDB-SP), e do Senador Pedro Simon (PMDB-RS) à tramitação e aprovação da legislação, ao mesmo tempo em que o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) demonstrava pouquíssimo interesse para a votação da proposta.

Outro aspecto curioso de todo esse procedimento é que, o DEM (atual Democratas), através, principalmente, do Deputado Índio da Costa (DEM-RJ) e do Senador Demóstenes Torres (DEM-GO), mesmo sendo, naquele momento de tramitação da proposta sugerida, o segundo partido com maior número de parlamentares com problemas na Justiça à época – atrás

apenas do PMDB -, se sobressaia na defesa ativa da lei anticorrupção (LIMA; CAMARGO, 2009). O MCCE identificou no PMDB, no PP, no PR e no PTB os partidos que mais se opuseram ao projeto de iniciativa popular.

E, com tais alterações realizadas, é importante saber em que nível a Lei da “Ficha Limpa” vem restringindo a participação no processo eleitoral de concorrentes condenados por atos ilícitos, muitos deles bem gravosos, aqui mensurados pelas condenações proferidas em processos de improbidade administrativa nas cinco regiões do país. Com a redação aprovada, procura-se responder nesta pesquisa, após decorridos mais de dez anos desde a aprovação e publicação da legislação, se malfeitores e causadores de atos graves contra a *res pública* estão realmente preenchendo todos os requisitos exigidos para se tornarem um “ficha suja”, ou se, analisando condenações proferidas pelo Poder Judiciário, estão podendo se candidatar normalmente para disputar as eleições pelo Brasil. Será realizada, também, para robustecer a pesquisa, uma análise descritiva das candidaturas impugnadas e indeferidas pela Justiça Eleitoral, nas eleições municipais de 2020, uma década após a promulgação da norma.

Um quadro comparativo entre a redação originária e o texto aprovado, constitui fator primordial para analisar e concluir sobre tais mudanças substanciais:

Quadro 2 - Comparação entre a redação originária da Lei nº 135 e o texto aprovado

Projeto apresentado à Câmara dos Deputados em 29/09/2010 (BRASIL, 2009).	Lei Complementar nº 135/2010 – após as alterações dos congressistas (BRASIL, 2010).
<p>PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, DE 2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.</p> <p>O Congresso Nacional decreta:</p> <p>Art. 1º - As alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>(...)</p> <p>e) (...) ou por haverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa, desde a condenação ou o recebimento da denúncia, conforme o caso, até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.</p>	<p>LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010.</p> <p>Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º 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.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:</p> <p>Art. 1º - Esta Lei Complementar 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.</p> <p>Art. 2º - A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes redações:</p> <p>Art. 1º - (...)</p> <p>I - (...)</p> <p>l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a</p>

	condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.
--	--

Fonte: Senado Federal, 2021

O teor do texto submetido a princípio à Câmara dos Deputados estabelecia a inelegibilidade pela decisão de qualquer órgão judicial, trecho que foi alterado, para somente se configurar tal penalidade com a condenação proveniente de órgão jurisdicional colegiado. A legislação também passou a exigir que, somente determinados atos ímprobos permitiriam o agente político sem condições de elegibilidade, isto é, apenas os atos ilegais cuja condenação gerasse, cumulativamente, suspensão dos direitos políticos, enriquecimento ilícito do agente e dano ao erário. A análise de tais alterações, portanto, aliada ao preenchimento de todos os requisitos legais previstos pela norma para decretar a impossibilidade de o candidato participar do jogo político, é fundamental para se verificar se há efetivamente restrição ou não à participação de indivíduos condenados por corrupção nos processos eleitorais.

As mudanças feitas no texto do projeto de iniciativa popular decorreram, justamente, do receio dos parlamentares de se tornarem inelegíveis. Araújo (2012) destaca, por exemplo, que a modificação da inelegibilidade por decisão em primeira instância, proferida por um juízo singular, que passou a exigir, ao revés, a condenação exarada por um órgão colegiado, derivou do temor dos políticos de serem retirados da disputa pela decisão de apenas um magistrado, uma vez que, por ser um juiz de caráter regional, os conflitos e intrigas, que ocorrem no local de tramitação do processo, poderiam influenciar na decisão tomada.

Araújo (2012) ressalta, ainda, que, a despeito de o projeto aprovado pelo Congresso Nacional não ser o mesmo apresentado pela sociedade, em razão da intervenção dos parlamentares na consolidação da legislação, as alterações foram, à época, bem vistas pelos idealizadores e movimentos que criaram e lutaram pela aceitação da Lei da “Ficha Limpa”, que entenderam que as mudanças aperfeiçoaram a ideia inicial.

A Lei da Ficha Limpa passou por tramitação como qualquer projeto, sofreu alterações redacionais, alguns acréscimos, deputados sugeriram inelegibilidades que não estavam previstas, mas o texto foi preservado na sua essência. [...] É por isso que vai para o Parlamento, é natural que ele debata (TUROLLO JUNIOR, 2016).

E, mais recentemente, eis que aparece a Proposta de Emenda Constitucional nº 03/2021, popularmente apelidada de “PEC da impunidade”, que tem por objetivo, dentre outras mudanças que abrandam punições aos parlamentares, alterar a Lei da “Ficha Limpa”, introduzindo o § 9º-A na Constituição Federal, para que as inelegibilidades só produzam efeitos com o cumprimento integral do chamado duplo grau de jurisdição - em substituição ao texto

atualmente em vigor, que já pode afastar agentes políticos condenados pela primeira decisão colegiada -, o que pode retardar, ainda mais, a retirada de corruptos da arena eleitoral.

Em junho e setembro de 2021, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, respectivamente, aprovaram modificações importantes na atual Lei nº 8.429/1992. Quanto aos atos ímprobos que causem lesão ao erário, previstos pelo artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa, por exemplo, uma importante alteração estabelecida é a que prevê punição apenas para agentes públicos que agirem com dolo, ou seja, com intenção de lesar a administração pública, rechaçando qualquer possibilidade de prática de ato ilegal culposo.

Outras importantes alterações ocorreram, como a limitação da sanção de perda da função pública - que não poderá mais atingir qualquer cargo que esteja sendo exercido no momento do trânsito em julgado da decisão -; a modificação no prazo de prescrição das ações de improbidade e a impossibilidade de alargamento das hipóteses de atos ímprobos, sendo certo que, doravante, os sujeitos só responderão pelos tipos taxativamente estabelecidos na norma. Foram inovações consideráveis trazidas na discussão posta no Congresso Nacional, de modo a viabilizar as alterações sancionadas pelo Presidente Jair Bolsonaro em 26 de outubro de 2021.

Ademais, recentemente, o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, deferindo liminar nos autos da Medida Cautelar nº 6.678, também decidiu que a sanção de suspensão dos direitos políticos, um dos requisitos para a decretação de inelegibilidade pela “Ficha Limpa”, não se aplica a atos de improbidade culposos que causem dano ao erário.

O certo, por tudo que foi exposto, é que a Lei nº 135/2010, teve, desde a sua origem, o objetivo desvirtuado pelos congressistas, que propuseram modificações na norma e a deixaram menos rigorosa do que o projeto inicial. Tais alterações, aliadas aos inúmeros requisitos acrescentados pelo texto para a decretação de inelegibilidade, parece ter marcado a legislação com a pecha de eficácia duvidosa, deixando a desejar, por consequência, no combate à corrupção, porquanto, se um agente político causou, por exemplo, vultoso prejuízo aos cofres públicos, mas não se enriqueceu ilicitamente, não terá seu direito de ser votado inviabilizado pela Justiça Eleitoral com aplicação da Lei da “Ficha Limpa”, podendo, assim, concorrer livremente nas eleições.

Consequentemente, conforme restará demonstrado no decorrer deste trabalho, a Lei da “Ficha Limpa” pode não ser suficiente nos seus efeitos para coibir os malfeitos no âmbito da gestão pública, pois não garante a total exclusão de muitos dos postulantes condenados por delitos e atos ímprobos envolvendo desvio de verba pública, dano aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito.

3.3 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

É certo que, “todo homem tem direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ROCHA, 1997). Rocha (1997), citando a Declaração dos Direitos do Homem da ONU, ainda, aduz que:

A participação política é direito fundamental, ostentada na Declaração dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas, de 1948, em cujo art. 21 se tem: 1.º Todo homem tem direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2.º Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. 3.º A vontade do povo será a base da autoridade do governo, esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto equivalente que assegure a liberdade do povo (ROCHA, 1997, p. 117).

Entretanto, para que o cidadão possa exercer qualquer cargo político, deve preencher certos requisitos legais. Nesse sentido, o sistema eleitoral brasileiro estabelece uma diferença entre as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, sendo o preenchimento de ambos os requisitos salutar para quem pretende concorrer a funções eletivas em nosso país.

A Constituição Federal de 1988 expõe as condições de elegibilidade em seu artigo 14, parágrafo 3^o, sendo elas:

A nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; e, a idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e dezoito anos para Vereador (BRASIL, 1988).

Quanto à primeira condição de elegibilidade, consubstanciada na necessidade de o concorrente a qualquer cargo eletivo possuir nacionalidade brasileira, observa-se que somente a nossa Constituição Federal pode estabelecer as hipóteses dessa nacionalidade, chamada de

⁸ Constituição Federal, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 3º. São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

originária ou primária. Tal tipo de nacionalidade geralmente é fixado pelo critério do *jus soli*, existindo, entretanto, exceções que a conferem pelo chamado fundamento do *jus sanguinis*. Pelo primeiro critério serão nacionais todos aqueles nascidos em terras brasileiras. Já o segundo atribui a nacionalidade brasileira àqueles que sejam sucessores de nacionais.

Já a naturalização, também chamada de nacionalidade secundária ou adquirida, só será concedida após requerimento explícito do interessado. Somente o Poder Executivo Federal poderá concedê-la ao requerente. Por outro lado, a chamada naturalização ordinária é aquela que só pode ser conferida aos estrangeiros oriundos de nações que adotem a língua portuguesa como oficial, que tenham aptidão moral e endereço fixo no Brasil por, pelo menos, um ano sem interrupções. A naturalização extraordinária, por sua vez, é a que pode ser outorgada aos estrangeiros, seja qual for o seu local de nascimento, ou aos apátridas residentes em nosso país há mais de quinze anos de forma contínua e sem qualquer tipo de condenação penal.

São privativos de brasileiros natos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República (votação direta), Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, membro da carreira diplomática, oficial das Forças Armadas e Ministro da Defesa (esses últimos seis cargos não são providos por votação popular). É exclusiva de brasileiro nato, ainda, a atribuição de membro do Conselho da República. Já os cargos de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Governador, Prefeito e Vereador podem ser desempenhados por cidadão brasileiro (nato ou naturalizado).

No que diz respeito à segunda condição de elegibilidade, há que se examinar se o concorrente interessado se encontra em exercício absoluto dos seus direitos políticos, ou seja, se não está submetido a alguma das hipóteses de perda ou suspensão de tais direitos, denominadas de direitos negativos, explicitadas no artigo 15, da nossa Constituição Federal⁹.

Percebe-se que, para o preenchimento das condições de elegibilidade, faz-se necessário que o postulante não possua contra si decisão judicial transitada em julgado e, conseqüentemente, não esteja com seus direitos políticos perdidos ou suspensos, suspensão que, inclusive, constitui uma das punições previstas no rol taxativo estabelecido pela Lei nº

⁹ Constituição Federal, Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

8.429/1992. Nesse aspecto, a LIA prescreve, em seu artigo 20¹⁰, que a sanção de suspensão dos direitos políticos só produz efeitos, no entanto, com o trânsito em julgado da condenação.

Em síntese, quando do registro de candidatura, se o candidato não estiver em pleno gozo dos seus direitos políticos, com decisão adequadamente comunicada à Justiça Eleitoral, não preencherá uma das condições de elegibilidade especificadas pela Constituição Federal.

Como consequência, o cidadão não poderá, de plano, votar e nem ser votado, sendo desnecessário, ademais, nesse caso, verificar, de imediato, a eventual aplicação da legislação “Ficha Limpa”, que constitui causa de inelegibilidade e que só é constatada num segundo momento, após verificadas as exigências estabelecidas pelo artigo 14, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Existem casos, entretanto, que apesar de haver o trânsito em julgado de decisão prolatada em processo por cometimento de ato ímprobo, mesmo assim não será aplicada a Lei nº 64/1990, com a redação mais recente dada pela Lei nº 135/2010, porquanto para aplicação da Lei da “Ficha Limpa” os outros tantos requisitos previstos para manchar a ficha pessoal do candidato deverão estar cumulativamente preenchidos.

Nesse último caso, o candidato deixará de preencher uma condição de elegibilidade e ficará com os direitos políticos suspensos somente enquanto perdurar o período que tiver sido estabelecido na decisão judicial transitada em julgado, não se aplicando a ele, todavia, a causa de inelegibilidade e o respectivo prazo previsto na legislação “ficha limpa”. Existirão outros exemplos em que o candidato não terá contra si uma decisão final, mas, mesmo assim, recairão sobre o mesmo os impedimentos estabelecidos pela Lei nº 135/2010.

O terceiro requisito estabelecido para que o cidadão seja considerado elegível é o alistamento eleitoral, só podendo ser eleito quem, pelo menos, possa ser eleitor, embora nem todos que possam exercer o seu direito de voto sejam necessariamente elegíveis nos termos da lei. No Brasil, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os brasileiros que sejam maiores de 18 anos, e facultativos para os analfabetos, para os que têm entre 16 e 18 anos e para os que têm mais de 70 anos de idade. O artigo 14, parágrafo 4º, da Constituição Federal¹¹, aduz que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos” (BRASIL, 1988).

¹⁰ Lei nº 8.429/1992, Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

¹¹ Constituição Federal, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§º 4º. São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

No que concerne aos inalistáveis, que são os que não detêm capacidade eleitoral ativa, de votar, há que se considerar que o país adota a regra do sufrágio universal, outorgando a possibilidade de se alistar e de exercer o direito de voto à quase todos que possuem a capacidade civil e obedecem aos requisitos previstos na Carta Magna, sem quaisquer limitações resultantes do grau de instrução, do poder financeiro, do sexo ou da religião.

São inalistáveis, portanto, os jovens menores de 16 anos, os estrangeiros, os conscritos (aqueles que, quando convidados, executam o serviço militar obrigatório, mas não permanente) e os privados temporária ou definitivamente dos seus direitos políticos.

A quarta condição para a elegibilidade de candidato é que o interessado na disputa tenha domicílio eleitoral na circunscrição perante a qual ele pretende ser eleito. O artigo 9º, da Lei nº 9.504/1997¹², impõe que o interessado tenha domicílio eleitoral na respectiva circunscrição do pleito pelo menos seis meses antes da eleição. Em consonância com o artigo 86, do Código Eleitoral¹³, “nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o estado; e, nas municipais, o respectivo município” (BRASIL, 1965).

Para satisfazer a quinta condição de elegibilidade, o postulante deve estar filiado a um partido político. O prazo para filiação partidária, atualmente, é de, no mínimo, seis meses antes do pleito eleitoral, nos termos do mesmo artigo 9º, da Lei nº 9.504/97. Para os magistrados, membros do Ministério Público e integrantes dos Tribunais de contas, que devem adotar comportamento distanciado da atividade político-partidária (inclusive filiação) durante a ocupação do cargo, exigem-se, da mesma forma, a filiação partidária (que deve ser precedida de aposentadoria ou exoneração) no prazo de seis meses antes das eleições.

A sexta e última condição de elegibilidade prevista no artigo 14, da Constituição Federal, é a idade mínima. Tal requisito, adquirido gradativamente, deve estar preenchido somente na data da posse, exceto quando definida em 18 anos, hipótese em que será conferida no último dia estabelecido para o pedido de registro de candidatura. Interessante frisar também que, em contrapartida, não existe idade máxima para o acesso a cargos eletivos.

O artigo 11, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/1997¹⁴, estabelece que “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do

¹² Lei nº 9.504/1997, Art. 9º. Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

¹³ Código Eleitoral, Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.

¹⁴ Lei nº 9.504/1997, Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

(...)

pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade” (BRASIL, 1997). Desde 2014, porém, o TSE vem considerando que tais condições devem ser constatadas até o final da tramitação da solicitação de registro de candidatura pelas instâncias ordinárias¹⁵.

3.4 CAUSAS DE INELEGIBILIDADE

As proposições para alegar a inelegibilidade de um ator político são provenientes da aplicação dos preceitos da Constituição Federal e da Lei da “Ficha Limpa”, sendo essa última, objeto de análise desta pesquisa.

A primeira proposição constitucional determina quais são os inelegíveis: inalistáveis e analfabetos. Como já pontuado anteriormente, os primeiros são aqueles que não têm capacidade eleitoral ativa; já os segundos são aqueles de baixo padrão educacional, considerando-se não alfabetizado aquele que não consegue escrever uma frase ditada ou ler um pequeno texto.

Os analfabetos funcionais, assim considerados aqueles que conseguem converter letras em sons e sons em palavras, mas não são capazes de entender a definição de um conteúdo escrito, têm sido considerados elegíveis em nosso país. Em casos de o candidato não anexar o comprovante de escolaridade no seu pedido de registro de candidatura é permitido ao juiz eleitoral verificar, por outros meios, a condição de alfabetizado do interessado a determinado cargo público. Não se pode, porém, presumir o analfabetismo unicamente por ter o candidato desrespeitado eventual decisão judicial de se submeter à execução de prova de alfabetização, quando existirem outros meios capazes de comprovar a sua escolaridade.

A Constituição Federal ainda traz hipóteses de inelegibilidade relativa, que alcança apenas determinados cargos, que podem ser provenientes da idade, consoante já demonstrado, ou de parentesco existente com o chefe do Poder Executivo (inelegibilidade reflexa).

Quanto ao parentesco, o artigo 14, § 7º, da Constituição Federal¹⁶, institui que o cônjuge - incluindo-se também os que vivem em união estável, inclusive homoafetiva – e “os parentes

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

¹⁵ TSE, REspe nº 80982/AM, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, publicado em sessão em 27/08/2014.

¹⁶ Constituição Federal, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito

consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído nos seis meses anteriores ao pleito” (BRASIL, 1988), não podem disputar qualquer cargo eletivo na mesma circunscrição em que o chefe do Poder Executivo exerce o seu mister, ressalvando-se a hipótese única de o parente ou cônjuge já exercer mandato eletivo, quando, então, poderá concorrer à reeleição para o mesmo cargo.

Frise-se, sobre tal aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, através da Súmula Vinculante nº 18/2009 – ferramenta que, a partir da sua divulgação na imprensa oficial, deve vincular as decisões dos demais organismos do Poder Judiciário -, entendia que a extinção da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso de mandato exercido, não afastaria a inelegibilidade prevista no § 7º, do artigo 14, da Constituição Federal. Contudo, esse entendimento foi relativizado recentemente pelo Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu que a ex-esposa do prefeito reeleito que dele se separou no curso do primeiro mandato e finalizou o divórcio durante o segundo encargo, poderá disputar o mesmo cargo majoritário nas eleições imediatamente seguintes, sem que isso caracterize um defeso terceiro mandato¹⁷.

Existem, ainda, as ausências de elegibilidades decorrentes da lei e em complementação ao artigo 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988¹⁸, sendo que a principal norma em vigor sobre o assunto é justamente a Lei Complementar nº 64/1990 - conhecida como lei das inelegibilidades -, que foi suplementada pela Lei nº 135/2010 (Lei da “Ficha Limpa”). As chamadas causas de inelegibilidade infraconstitucionais (decorrentes de normas consideradas hierarquicamente inferiores a Constituição Federal, mas que, muitas vezes, completam o texto constitucional) estão previstas textualmente no seu artigo 1º.

O artigo 1º, inciso I, alínea “a”, da LC nº 64/1990 confirma previsão constitucional e preconiza que são categoricamente inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

O artigo 1º, inciso I, alínea “b”, da mesma legislação, estabelece que os parlamentares do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras

Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

¹⁷ TSE, REspe nº 0600127-72.2020.6.10.0074/MA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01/07/2021.

¹⁸ Constituição Federal, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Municipais, que hajam perdido seus mandatos por falta de decoro parlamentar ou por desrespeito às proibições previstas no artigo 55, incisos I e II, da Constituição Federal¹⁹, ou por dispositivo equivalente previsto nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, ficam inelegíveis “para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura” (BRASIL, 1990). Chimenti (2016) menciona que esse foi o caso dos Deputados Federais José Dirceu e Roberto Jeferson, acusados justamente de falta de decoro, no ano de 2005, no caso do escândalo conhecido como “Mensalão”:

Foi o caso dos então Deputados Federais José Dirceu e Roberto Jeferson, que no julgamento político do caso denominado “Mensalão”, sob a acusação de falta de decoro, tiveram, no ano de 2005, os seus mandatos cassados pela Câmara dos Deputados (CHIMENTI, 2016, p. 64).

O artigo 1º, inciso I, alínea “c”, da LC nº 64/1990, trata da inelegibilidade dos chefes do Poder Executivo Estadual, Distrital e Municipal. Tal dispositivo afirma expressamente que ficam inelegíveis “o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos oito anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos” (BRASIL, 1990).

Essa espécie de ausência de elegibilidade deriva exatamente da censura pelos chamados crimes de responsabilidades ou, simplesmente, pelas denominadas infrações político-administrativas, apreciadas e julgadas pelo Poder Legislativo, no caso de Prefeitos, conforme instituído pelo Decreto-Lei nº 201/1967, ou pelo Tribunal Especial, no caso dos Governadores, consoante previsão da Lei nº 1.079/1950, com aplicação confirmada, em 2015, pelo STF. Exemplo dessa última hipótese deu-se com a cassação, de forma definitiva, em abril de 2021, do então Governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), em procedimento decorrente da intitulada Operação Placebo, deflagrada, pela Polícia Federal, para investigar desvios na saúde decorrentes da contratação de organizações sociais. O Tribunal Especial decidiu, pela unanimidade de votos, aplicar o afastamento do agente político de suas funções.

¹⁹ Constituição Federal, Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.

O Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, cujas modalidades estão previstas no artigo 85, da Constituição Federal de 1988²⁰, e na Lei nº 1.079/1950 pode sofrer dois tipos de penalidades: a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo máximo de oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo de imposição de outras sanções cabíveis, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da CF/1988²¹.

O processo apropriado para decretar o impedimento do agente político para a continuidade do exercício do mandato para o qual foi eleito é o *impeachment*, utilizado adequadamente para se aplicar punições por eventuais violações de cunho político-administrativo. O impedimento pode significar tanto o processo próprio para repreender infrações político-administrativas, quanto à sanção aplicável em razão de condenações por tais tipos de transgressões, possuindo, portanto, referida expressão, um duplo sentido. Em razão da sistemática instituída pela Lei nº 1.079/1950, qualquer cidadão está legitimado para apresentar a denúncia por tal modalidade de infração perante a Câmara dos Deputados.

A alínea “d” decreta a inelegibilidade daqueles contra os quais haja “representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos oito anos subsequentes” (BRASIL, 1990), em substituição, frise-se, aos três anos de inelegibilidade previstos pela redação anterior do referido dispositivo legal.

Já a alínea “e”, do artigo 1º, da lei das inelegibilidades, estabelece como causa de impedimento de candidatura a condenação decorrente de processo criminal, seja ela transitada em julgado, sem possibilidade superveniente de discussão, ou proferida por órgão judicial

²⁰ Constituição Federal, Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

²¹ Constituição Federal, Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

colegiado. Os condenados pelos crimes descritos na legislação de regência ficam impossibilitados de se candidatarem, desde a condenação, seja final ou provisória, mas, pelo menos, prolatada por órgão judicial colegiado, até o prazo de oito anos além do cumprimento da pena imposta, sanção, porém, que não se aplica aos sentenciados por crimes culposos, delitos de menor potencial ofensivo, contravenções penais e crimes de ação penal privada, que, via de regra, são ilícitos menos graves e com penalidades de menor expressão.

Os delitos que geram essa inelegibilidade são aqueles “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; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando” (BRASIL, 1990).

Pela alínea “f”, “os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis” (BRASIL, 1990), ficam inelegíveis também pelo prazo de oito anos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 142, § 3º, incisos VI e VII²², afirma, então, que os membros das forças armadas somente podem ser considerados “indignos do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra”, ou, ainda, por condenação “na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos” (BRASIL, 1988).

A alínea “g” afasta da disputa política todos aqueles agentes “que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão,

²² Constituição Federal, Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra; VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior.

aplicando-se o disposto no inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal²³, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de qualquer mandatário que tiver agido nessa condição” (BRASIL, 1990).

Para a aplicação de tal dispositivo legal, é prescindível a existência de decisão judicial atestando o ato como sendo doloso de improbidade administrativa, podendo a justiça eleitoral especializada aferir diretamente referida circunstância²⁴. De outra banda, o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu também que acaso a justiça competente afaste, em sede de processo específico, a prática de ato doloso de improbidade em relação aos mesmos acontecimentos que ensejaram a reprovação de contas pelo Tribunal de Contas, não há que se falar, tendo em vista a ausência de requisito legal explicitamente exigido pela norma, na incidência da inelegibilidade instituída pela alínea “g”, do inciso I, do artigo 1º, da LC nº 64/1990.²⁵

Os chefes do Poder Executivo, contudo, têm as suas contas apreciadas pelo Poder Legislativo, a quem cabe a palavra final quanto à sua aprovação ou reprovação para efeitos de elegibilidade. O controle externo dos Estados é realizado pelas Assembleias Legislativas, com o auxílio das cortes de contas, sendo certo, então, que as contas do Governador do estado devem ser apreciadas e julgadas, para aplicação da alínea “g”, pela Assembleia Legislativa.

Já no tocante às prestações de contas dos Prefeitos municipais, o artigo 31, da CF²⁶, preconiza que a fiscalização da municipalidade “será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

²³ Constituição Federal, Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

²⁴ TSE, Recurso Ordinário nº 237384/SP, Rel. Min. Luciana Lócio, julgado em 23/09/2014.

²⁵ TSE, REspe nº 205-33.2012.626.0048/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 27/08/2013.

²⁶ Constituição Federal, Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Desde a entrada em vigor da Constituição Federal, o seu artigo 31, § 4º, coíbe a concepção de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Aqueles que já existiam, como o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, foram preservados e auxiliam as Câmaras Municipais no controle externo das contas públicas (artigo 31, § 1º, CF).

Na municipalidade a qual não exista Tribunal de Contas, o controle externo é feito pelo Poder Legislativo Municipal, com a ajuda da Corte de Contas do estado respectivo. Destarte, decisões exaradas pelos Tribunais de Contas, em relação às prestações de contas dos Prefeitos, só deixam de prevalecer se rechaçadas pelo voto de 2/3 dos membros da respectiva Câmara Municipal (artigo 31, § 2º, da CF), o que também é chamado de maioria qualificada.

O Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento, todavia, de que não se aplica a inelegibilidade prevista no referido artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, com a alteração dada pela Lei nº 135/2010, caso a Câmara Municipal não tenha apreciado e desaprovado especificamente as contas do chefe do Executivo, ainda que o Tribunal de Contas haja proferido parecer desaprovando as contas do gestor.

Tal discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal, que, através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 729.744, oriundo do Estado de Minas Gerais, com repercussão geral reconhecida, manteve inalterada a posição do TSE, ao reconhecer expressamente que: 1) é atribuição da Câmara Municipal apreciar e julgar as contas anuais do Prefeito; 2) o parecer lavrado pelo Tribunal de Contas tem característica meramente opinativa; 3) Cabe tão-somente ao Poder Legislativo o julgamento final das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo; 4) é impossível a apreciação ficta das contas por transcurso de prazo, devendo existir, para gerar esta inelegibilidade, a manifestação expressa da Casa Legislativa; e, 5) a eventual aprovação das contas pela Casa Legislativa afasta apenas a inelegibilidade, existindo a possibilidade de responsabilização na seara civil, criminal ou administrativa²⁷.

Porém, quanto às prestações de contas referentes a verbas derivadas de convênios, o Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento distinto, cabendo ao próprio Tribunal de Contas, nesses casos, consoante disciplina do artigo 71, inciso VI da Constituição Federal²⁸, decidir e não apenas opinar. Outrossim, é fundamental rememorar que o TSE também entendeu que a decisão do Tribunal de Contas da União, julgando irregulares as contas de Prefeito quanto

²⁷ STF, RO nº 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/08/2016.

²⁸ Constituição Federal, Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

a aplicação de verbas liberadas pelo Governo Federal, enseja diretamente a inelegibilidade da alínea “g”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 64/1990.

Em relação às contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas emite apenas parecer prévio. A palavra final quanto ao julgamento das contas, entretanto, é do Poder Legislativo, seja federal, estadual ou municipal. Cabe, portanto, ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, defendendo um determinado ponto de vista, salvo quando se tratar de contas relativas a convênios, pois, nessa hipótese, incumbe à própria Corte de Contas fazer julgamento em ato decisório e não somente exarar opinião.

Para o artigo 1º, inciso I, alínea “h”, da Lei Complementar nº 64/1990, são igualmente inelegíveis “os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos oito anos seguintes” (BRASIL, 1990). Na mesma legislação, em seus artigos 19²⁹ e 22³⁰, existe regramento próprio para a apuração do referido abuso do poder na seara eleitoral, seja com viés econômico ou político.

Pela alínea “i”, não podem pleitear cargos públicos “os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos doze meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade” (BRASIL, 1990).

Já a alínea “j” impõe a condição de inelegível aos “que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de oito anos a contar da eleição” (BRASIL,

²⁹ Lei Complementar nº 64/1990, Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

³⁰ Lei Complementar nº 64/1990, Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (...).

1990). Assevere-se, por oportuno, que a chamada corrupção eleitoral tem previsão específica no artigo 299³¹, do Código Eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, conhecida popularmente como compra de votos, é estabelecida pelo artigo 41-A, da Lei nº 9.504/1997³², e a conduta vedada tem previsão no artigo 73, também da Lei nº 9.504/1997³³.

Pela alínea “k”, não podem concorrer nos pleitos eleitorais “o Presidente da República, o Governador de estado e do Distrito Federal, o Prefeito e os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência ao dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura” (BRASIL, 1990).

Interessante mencionar, ainda, que a renúncia para atender à desincompatibilização com o objetivo de disputar algum cargo eletivo distinto ou para assumir algum mandato não ocasionará a inelegibilidade prevista na alínea “k”, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça algum artifício arдил em detrimento da legislação de regência, em especial à LC nº 64/1990.

A alínea “l”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 64/1990, que será aqui utilizada para descrever a existência, ou não, de restrição da participação política de agentes condenados pelas mais diversas modalidades de corrupção, estatui, após a edição da Lei nº 135/2010 e de todas as mudanças sugeridas na tramitação da Lei da “Ficha Limpa” no Congresso Nacional, que são inelegíveis “os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990).

No tópico seguinte, já que constitui objetivo desse estudo descrever a possibilidade de participação eleitoral de condenados por atos de corrupção por malversação de verbas federais

³¹ Código Eleitoral, Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

³² Lei nº 9.504/1997, Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

³³ Lei nº 9.504/1997, Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...).

por todo o país, tomando por base justamente o objeto de análise, motivações para inelegibilidade, serão individualizados, de forma minuciosa, todos os critérios exigidos para a sua configuração.

Pela alínea “m”, estão impedidos de pleitear cargos eletivos “os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de oito anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 1990). Faz-se necessária, então, uma decisão, transitória ou definitiva, que suspenda ou anule a sanção ética. Não cabe, portanto, à Justiça Eleitoral proceder à suspensão ou anulação do ato de exclusão da profissão no processo de registro de candidatura, no qual o órgão profissional competente não faz parte³⁴.

Aduz a alínea “n”, que são inelegíveis “os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar a caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de oito anos após a decisão que reconhecer a fraude” (BRASIL, 1990). A simulação de desfazimento do vínculo conjugal ou de união estável prevista nesse dispositivo legal visa, justamente, dissimular eventual inelegibilidade prevista pelo § 7º, do artigo 14, da Constituição Federal de 1988, dispositivo, inclusive, já analisado anteriormente.

Também são inelegíveis, pela alínea “o”, “os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de oito anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 1990). Ressalte-se que a demissão pode ser invalidada ou convertida em penalidade diversa ainda na esfera administrativa, hipóteses que afastam tal espécie de inelegibilidade.

De acordo com a alínea “p”, são inelegíveis “a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de oito anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no artigo 22” (BRASIL, 1990).

A décima sétima e última causa de inelegibilidade prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “q”, da LC nº 64/1990, observadas as alterações da Lei nº 135/2010, aduz que não podem postular cargos públicos eletivos “os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo período de oito anos” (BRASIL, 1990). A

³⁴ TSE, REspe nº 344-30/BA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 19/02/2013.

aposentadoria compulsória que acarreta a aplicação desse dispositivo é logicamente a sancionatória, e não aquela conferida em decorrência da idade ou de problemas de saúde.

3.5 LEI DA FICHA LIMPA E A PREVISÃO DA INELEGIBILIDADE POR CONDENAÇÃO JUDICIAL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Identificar se a Lei da “Ficha Limpa”, da maneira como foi aprovada e entrou em vigor, vem proporcionando a restrição da competição política de agentes públicos condenados por atos ilícitos no processo eleitoral constitui o principal desígnio deste trabalho. Para tanto, o estudo analisou inúmeras condenações por improbidade administrativa, proferidas em todo o território nacional, as penalidades aplicadas pelos tribunais regionais federais e as suas consequências. Evidencia em que medida agentes políticos condenados conforme preconiza a lei, que prevê as modalidades de atos ímprobos, são expurgados do processo de disputas ou se, ao revés, não encontram impedimentos para levar adiante suas candidaturas livremente.

Como disciplina o já individualizado artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, alterado pela Lei nº 135/2010 (Ficha Limpa), são inelegíveis aqueles “que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990).

Antes, porém, de adentrar na discussão dos requisitos estabelecidos para a configuração da inelegibilidade decorrente da prática de ato ímprobo, necessário tecer alguns comentários sobre os tipos de improbidade administrativa e as penalidades previstas pela lei.

Segundo a Lei de Improbidade Administrativa, já tomando por base as novas alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, há três tipos previstos de atos ímprobos: 1) os que importam enriquecimento ilícito, previstos pelo artigo 9º, da Lei nº 8.429/1992³⁵; 2) os que causam prejuízo ao erário, consoante previsão do artigo 10, da LIA³⁶; e, 3) os que atentam contra os

³⁵ Lei nº 8.429/1992, Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

³⁶ Lei nº 8.429/1992, Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

princípios da administração pública, com as respectivas condutas estabelecidas pelo artigo 11, da mesma Lei nº 8.429/1992³⁷.

Uma das importantes inovações trazidas pela nova Lei nº 14.230/2021, que, repita-se, modificou o texto da Lei de Improbidade Administrativa, foi justamente tipificar o ato ímprobo apenas quando o sujeito ativo o pratique de forma comprovadamente dolosa. Aliás, a Lei nº 64/1990, após as alterações da Lei nº 135/2010, já previa a hipótese de inelegibilidade apenas para os casos de prática de ato doloso de improbidade administrativa.

Por outro lado, o artigo 12, da LIA³⁸, estabelece quais as penalidades previstas para cada ato, existindo cinco tipos de punições para os ímprobos, diferenciando-se, a depender da improbidade praticada, apenas quanto à quantidade da pena aplicada. Aquele que se enriquece ilicitamente, por exemplo, pode ter os seus direitos políticos suspensos por até catorze anos, enquanto a mesma penalidade não excederá doze anos para quem causa prejuízo ao erário.

Outra importante inovação trazida pela nova Lei de Improbidade consubstancia a diminuição dos tipos de sanção previstos para as punições pelos atos que causam ofensa aos princípios da administração pública, não existindo mais a possibilidade, por exemplo, de aplicação de suspensão dos direitos políticos nessa modalidade de improbidade administrativa.

Ainda quanto à nova legislação anticorrupção recentemente modificada, que combate os atos de improbidade administrativa em nosso país, percebe-se também que atualmente existe uma grande discussão sobre a aplicação retroativa da hodierna norma, principalmente pelo fato de terem sido alterados prazos prescricionais que passaram a beneficiar os gestores públicos,

³⁷ Lei nº 8.429/1992, Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

³⁸ Lei nº 8.429/1992, Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

porquanto os nossos tribunais superiores já decidiram que as leis inerentes ao direito administrativo sancionador, como na hipótese, devem, sim, ser aplicadas retroativamente. Tanto que o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, ao decidir nos autos do Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, reconhecendo repercussão geral da matéria suscitada no referido recurso, através do Tema nº 1199, suspendeu o processamento dos recursos nos quais suscitadas, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021.

Prosseguindo, as cinco penalidades possivelmente aplicadas pela Lei nº 8.429/1992, diferenciando-se o tipo, o tempo e o valor da pena, tornando a dizer, de acordo com o ato praticado, são as seguintes:

- 1) ressarcimento integral do dano;
- 2) perda da função pública;
- 3) suspensão dos direitos políticos;
- 4) pagamento de multa civil;
- 5) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Feitas tais considerações sobre a lei de improbidade, faz-se necessário em seguida analisar todos os pressupostos elencados pela Lei da “Ficha Limpa” para macular o cidadão com uma das mais severas punições existentes nas disputas eleitorais entre os agentes políticos: a inelegibilidade.

É certo que a alteração promovida pela Lei da “Ficha Limpa” passou a exigir um maior número de requisitos para deixar um político inelegível, conforme restou demonstrado no comparativo entre a redação do projeto originário e aquela que foi sancionada, exposta anteriormente (Quadro 02). Porém, também é certo que a manutenção da proposta original poderia tirar da disputa aqueles indivíduos que praticassem atos desprovidos de qualquer gravidade e até mesmo condutas carentes de enriquecimento ilícito e de dano ao erário.

Um dos objetivos do presente trabalho é justamente evidenciar de que maneira o cometimento de atos ilícitos gravosos pelos candidatos corresponde a todos os requisitos previstos pela lei das inelegibilidades. O estudo ainda propôs expor em que medida o processo de disputa eleitoral permite que candidatos mesmo tendo praticado comportamentos considerados graves e danosos aos cofres públicos venham a ter validados os seus registros de candidaturas e participem livremente das eleições.

Após essas observações, interessante analisar, ainda, quais os requisitos legais exigidos pela legislação de regência para a decretação da inelegibilidade por cometimento do ato de improbidade administrativa. O certo é que somente estará fora do jogo eleitoral aquele postulante que preencher todas as imposições previstas pela Lei da “Ficha Limpa”.

A primeira premissa legal prevista pela norma é a condenação à suspensão dos direitos políticos. Elencaram-se anteriormente os tipos de penalidades previstos pela LIA, sendo que o candidato deve ter sido condenado, em processo que tenha tramitado na justiça estadual ou federal, competentes para apurar os atos de improbidade, à suspensão dos direitos políticos. Mesmo que, por exemplo, ele tenha sido condenado ao ressarcimento integral do dano, à perda da função, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, se a decisão proferida pelo juízo adequado não suspender os seus direitos políticos, estará o mesmo plenamente elegível. A decisão que produz esta suspensão é, inicialmente, de competência alheia à Justiça Eleitoral.

O segundo requisito é que a decisão condenatória tenha transitado em julgado (quando não cabe mais recurso da parte e o processo chega ao seu fim) ou sido proferida por um órgão judicial colegiado, que, nos tribunais pátrios, são chamados de turmas, câmaras ou plenários. Dessa forma, decisão monocrática (proferida por um único magistrado), que não tenha transitado em julgado, não retira o candidato da disputa política.

A terceira condição para a aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, com as alterações da Lei nº 135/2010, é que a decisão tenha reconhecido que o ato de improbidade administrativa foi doloso, elemento subjetivo que se configura quando o agente político realmente tem a intenção ou o *animus* de praticar um ato desonesto, com repercussão negativa à *res* pública. Desse modo, age deliberadamente para atingir um fim espúrio.

E, conforme pontuado anteriormente, a nova Lei nº 14.230/2021 passou a exigir a presença do dolo em todas as modalidades de atos ímprobos. Destarte, somente será condenado por improbidade administrativa doravante, seja por enriquecimento ilícito, dano ao erário ou ofensa aos princípios administrativos, quem praticar deliberadamente um ato doloso.

O quarto e último requisito estabelecido pela Lei é quando da conduta praticada resulte, cumulativamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Destarte, além de todas as condições elencadas, o agente deve, ainda, ser condenado, ao mesmo tempo, pelos atos de improbidade previstos pelos artigos 9º (atos ímprobos que importam enriquecimento ilícito) e 10 (condutas que causam lesão ao erário público), da Lei nº 8.429/1992.

Dessa maneira, para incidir a norma de inelegibilidade por projeção na análise de candidaturas, verifica-se: I – o ato doloso de improbidade; II – o enriquecimento ilícito do agente ou de terceiro beneficiado e lesão ao patrimônio público; e III – imposição na decisão da causa de suspensão dos direitos políticos (RAMAYANA, 2012).

Desta forma, para que a inelegibilidade pelo cometimento do ato ímprobo seja reconhecida pela Justiça Eleitoral, mister que a condenação vergastada preencha todos os critérios estabelecidos pela Lei. Destarte, faz-se necessário evidenciar as inúmeras condições impostas, descrever se condenados pelos mais diversos fatos ilegais são realmente atingidos pela Lei da “Ficha Limpa”, ou se, mesmo censurados, seja por atos mais graves ou por condutas insignificantes, continuam participando, de forma plena, da disputa eleitoral.

3.6 A JUSTIÇA ELEITORAL E SUA INTERPRETAÇÃO QUANTO À INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A legislação que estabeleceu a necessidade da popularmente conhecida “Ficha Limpa” possui redação muito clara sobre os pré-requisitos que devem ser preenchidos, em sua totalidade, para declarar algum postulante inelegível, inservível à representação popular.

Apesar da sua objetividade, vários debates, encabeçados principalmente pelo Ministério Público Eleitoral – (MPE), talvez na tentativa de zelar ainda mais pela probidade eleitoral e de, conseqüentemente, deixar mais concorrentes desonestos fora do jogo político-eleitoral, foram travados, desde 2012, no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, em especial sobre a aplicabilidade do último critério estabelecido pela Lei.

Para o Ministério Público Eleitoral não há a necessidade de cumulatividade de dano ao erário e de enriquecimento ilícito para que seja declarada a inelegibilidade tratada pela alínea “I”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei nº 64/1990, alterada pela Lei nº 135/2010. A tese levantada pelo “*Parquet*” é a de que uma das duas hipóteses aludidas na Lei já seria suficiente para configurar a inelegibilidade. Para corroborar tal alegação, traz-se como um dos seus principais fundamentos o fato de a Lei de Improbidade Administrativa não impor simultaneidade em momento algum para aplicar a grave sanção de suspensão dos direitos políticos.

O MPE afirma que essa é a interpretação que mais se harmoniza com o texto da Constituição Federal. Repelir a inelegibilidade daquele que causa somente dano ao erário ou que apenas se enriquece ilegitimamente ofende a probidade administrativa exigida para o desempenho do mandato eletivo. Para o Ministério Público essas condutas são isoladamente prescritas como ímprobos e refletem, por si só, graves afrontas aos princípios democráticos.

Para tal instituição, que sempre busca a lisura dos pleitos eleitorais, permitir que alguma pessoa que tenha causado considerável dano ao erário, mas não tenha se enriquecido ilicitamente, seja candidato, pode ferir a democracia e macular a representatividade popular.

Em que pese o esforço interpretativo da tese suscitada pelo Ministério Público Eleitoral, desde 2012 o Tribunal Superior Eleitoral, ao revés, possui entendimento sedimentado, embora não unânime, de que a Lei da “Ficha Limpa”, ao instituir a inelegibilidade do concorrente que tenha sido condenado por improbidade administrativa, exige que o ato doloso praticado tenha causado ao mesmo tempo lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Para a Suprema Corte Eleitoral de nosso país, essas condicionantes precisam estar, portanto, concomitantemente presentes para que alguém seja considerado “ficha suja” e, conseqüentemente, indigno de participar de processos eleitorais.

Saliente-se que, no julgamento paradigmático oriundo do Município de Quatá/SP (REspe nº 49-32), atinente às eleições de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral manteve esse mesmo entendimento, apesar de ter existido uma sinalização, *pro futuro*, de possibilidade de revisitação do tema, para que tais requisitos pudessem ser exigidos de forma alternativa.

Porém, no pleito de 2018, no julgamento do Recurso Ordinário nº 0600582-90, oriundo do estado do Espírito Santo, o TSE, por maioria, reafirmou a tese quanto à obrigatoriedade de aplicação cumulativa dos pré-requisitos do dano ao erário e do enriquecimento ilícito para a incidência da referida causa de inelegibilidade.

Na oportunidade, o Tribunal, seguindo o voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, afirmou que, a inserção da norma no mundo jurídico não autoriza o julgador a reescrevê-la na ânsia de adaptá-la à sua percepção de justiça, pois tal atitude desborda da sua esfera de competência. O Tribunal Superior Eleitoral aduziu ainda que, ante a opinião dos que pensam ser possível a incidência da referida inelegibilidade apenas com base na existência de um ou outro requisito, ou seja, que bastaria, por exemplo, o dano ao erário para que fosse aplicada a alínea “I”, por se tratar de direito fundamental do cidadão – o da elegibilidade –, assim reconhecido na jurisprudência do TSE e na do STF, não se pode admitir, com a *máxima vênia*, interpretação que vai além do que quis dizer o legislador.

E esse também foi o entendimento que restou ratificado no último pleito eleitoral pelo TSE, quando, ao analisar uma impugnação ao registro de candidatura de um Prefeito eleito do estado de Alagoas, que tinha sido condenado por ato de improbidade administrativa, confirmada pelo Tribunal de Justiça, por ter comprovadamente participado de esquema fraudulento em licitações, inclusive com a utilização de empresas fantasmas em benefícios de empreiteiros,

rechaçou a tese suscitada pelo Ministério Público Eleitoral e assegurou a elegibilidade do postulante impugnado. Para a Corte Eleitoral, a condenação por ato ímprobo atestou o dano ao erário, mas, apesar de considerado grave, não mencionava a existência de provas sobre o necessário enriquecimento ilícito³⁹.

Logo, como o texto traz a conjunção “e” entre os dois núcleos – lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito -, a gramática normativa nunca foi modificada pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Para a decisão paradigma das últimas eleições, a Corte, por maioria, seguiu o relator, Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e decidiu que permaneceriam exigindo os dois fundamentos para indeferir registros de candidatura. Acompanharam o relator os Ministros Sérgio Banhos, Luís Felipe Salomão, Mauro Campbell e Luís Roberto Barroso. Divergiram os Ministros Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Restou, portanto, reafirmada, por maioria, para as eleições de 2020, o entendimento já albergado em pleitos anteriores, no sentido de necessidade de aplicação cumulativa dos requisitos do dano ao erário e do enriquecimento ilícito para a incidência da causa de inelegibilidade decorrente de condenação por ato ilícito de improbidade administrativa.

Assim, tanto a legislação, quanto a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, sedimentada desde 2012, exigem que para a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, deve observar os seguintes requisitos: 1) condenação à suspensão dos direitos políticos; 2) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 3) ato doloso de improbidade administrativa; e, 4) que o ato tenha causado, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Consideradas todas essas exigências legais, que serão analisadas em casos concretos de improbidade administrativa, previstos pela Lei nº 8.429/1992, decididos por todo o país, surge a seguinte indagação: saber se a Lei da “Ficha Limpa”, que, por sua vez, alterou, em 2010, a Lei nº 64/1990, popularmente conhecida como lei das inelegibilidades, realmente proporciona a restrição da participação no processo eleitoral de agentes públicos condenados pelos mais diversificados atos ilícitos.

³⁹ TSE, REspe nº 0600181-98.2020.6.02.0029/AL, Rel. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 01/12/2020.

4 METODOLOGIA

Nesta seção, serão apresentados os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, cujo objetivo é analisar o efeito da Lei da “Ficha Limpa” na competição eleitoral, eliminando do processo de disputa os condenados por improbidade administrativa. Para tanto, foram analisadas decisões dos Tribunais Regionais Federais brasileiros, extraídas do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), possibilitando a montagem de dois bancos de dados secundários, com objetivo de realizar as análises da pesquisa.

Trata-se de uma pesquisa empírica descritiva, com as seguintes unidades de análise: decisões dos Tribunais Regionais Federais, com universo de análise de 6.611, e decisões do Tribunal Superior Eleitoral, com universo de análise de 2.340 processos.

Nesse sentido, para o primeiro banco de dados, foram analisadas decisões dos Tribunais Regionais Federais, por meio do Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, pertencente ao CNJ, tendo como marco temporal os anos de 2010 a 2020. Vale destacar que, nesse período, foi registrado um total de 6.611 decisões, sendo que, devido às limitações inerentes à execução da pesquisa, foram escolhidas, de forma aleatória e não probabilística, 415 delas, representando 6,3% do total de decisões proferidas pelos referidos tribunais. O uso da amostragem não probabilística ocorre quando as probabilidades de conhecimento e seleção de uma amostra são desconhecidas, e não existe uma base para cálculo do universo e erro amostral (MATTAR, 1996), sendo essa a configuração da pesquisa.

Dessa forma, a partir da análise das deliberações prolatadas pelos referidos órgãos jurisdicionais, foi possível coletar as seguintes variáveis:

Tabela 1- Descrição das variáveis contempladas no banco 01

Variável	Descrição
Quantidade de processos por TRF.	Número de processos julgados por Tribunal Regional Federal: TRF1, TRF2, TRF3, TRF4 ou TRF5.
Quantidade de processos por Região.	Número de processos julgados por Região.
Quantidade de processos examinados por Unidade da Federação.	Número de processos julgados apreciados por Unidade da Federação.
Número de condenado(s) por processo.	Número de pessoas condenadas por processo analisado.
Sexo(s) do(s) condenado(s) por processo.	Sexo(s) do(s) condenado(s) pelo(s) ato(s) ímprobo(s).
Cargo eletivo exercido.	Qual o cargo eletivo exercido pelo condenado ímprobo.
Suspensão dos direitos políticos.	Se existiu condenação na pena de suspensão dos direitos políticos.

Suspensão dos direitos políticos por Região geográfica.	Análise da pena de suspensão dos direitos políticos por Região brasileira.
Ressarcimento integral do dano.	Se ocorreu condenação na pena de ressarcimento integral do dano.
Perda da função pública.	Se houve condenação na penalidade de perda da função pública.
Multa civil.	Se o agente foi condenado no pagamento de multa civil.
Proibição de contratar com o poder público.	Se houve condenação na reprimenda de proibição de contratar com o poder público.
Existe decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado.	Se existe alguma decisão analisada com trânsito em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.
Houve dolo.	Se o ato ímprobo praticado foi doloso.
Houve dolo por Região.	Análise do ato ímprobo doloso por Região.
Condenação em dano ao erário.	Se existiu condenação por ato ímprobo que tenha causado dano ao erário público.
Condenação em dano ao erário por Região.	Análise do dano ao erário por Região.
Valor global do dano ao erário causado.	Valor total do dano ao erário causado pelo condenado.
Condenação em enriquecimento ilícito.	Se existiu condenação por ato ímprobo que acarreta enriquecimento ilícito do agente.
Condenação em enriquecimento ilícito por Região.	Apreciação dos casos que geraram enriquecimento ilícito por Região geográfica.
Valor global do enriquecimento ilícito causado.	Valor integral somado do enriquecimento ilícito perpetrado
Fato(s) imputado(s).	Fato(s) ímprobo(s) atribuído(s) ao(s) condenado(s).
Inelegibilidade (Art. 1º, I, “I”, Lei nº 64/1990).	Quantifica os condenados que preencheram todos os requisitos previstos pela Lei de Inelegibilidades após as alterações promovidas pela Lei da “Ficha Limpa”.
Percentual inelegibilidade (Art. 1º, I, “I”, Lei nº 64/1990).	Demonstra o percentual de condenados por improbidade administrativa que, preenchendo todos os requisitos legais da “Ficha Limpa”, estariam fora do jogo eleitoral.
Inelegibilidade (Art. 1º, I, “I”, Lei nº 64/1990) por Região.	Estabelece o número e a porcentagem de condenados que estariam inelegíveis por Região geográfica.
Inelegibilidade (Art. 1º, I, “I”, Lei nº 64/1990) por Unidade da Federação.	Apresenta o número e a porcentagem de condenados que estariam inelegíveis por Unidade da Federação.
Soma do dano ao erário e do enriquecimento ilícito dos processos que preencheram todos os requisitos do artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990.	Anuncia a soma dos valores do dano ao erário e do enriquecimento ilícito causados pelos condenados que estariam impedidos de pleitear algum cargo público por preencherem todos os requisitos previstos pela Lei da “Ficha Limpa”.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Conselho Nacional de Justiça (2010 a 2020)

Para o segundo banco de dados, foram analisadas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, referentes às eleições de 2020. Nessa etapa da pesquisa, devido às suas limitações, foram coletadas, também de forma aleatória e não probabilística, 299 deliberações, de um universo de 2.340, representando 12,8% do total. A confecção de um segundo banco de dados se justifica por dois motivos principais: 1) ratificar as conclusões oriundas a partir das análises

do primeiro banco; e, 2) identificar de forma mais precisa as estatísticas eleitorais, tendo em vista que o Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza informações referentes à real quantidade de indeferimentos de registros de candidaturas por inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade administrativa, prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei nº 64/1990, com as alterações geradas pela Lei nº 135/2010.

A Tabela 02 apresenta a descrição das variáveis coletadas a partir das decisões do Tribunal Superior Eleitoral.

Tabela 2- Descrição das variáveis contempladas no banco 02

Variável	Descrição
Candidaturas indeferidas analisadas por Unidade da Federação.	Percentual de candidaturas indeferidas no pleito de 2020, analisadas por cada Unidade da Federação.
Cargo disputado.	Cargo disputado pelo(a) candidato(a) declarado(a) inelegível no último pleito.
Gênero do(a) condenado(a).	Gênero do(a) candidato(a) condenado(a) e com registro indeferido no pleito de 2020.
Partidos com candidaturas indeferidas.	Partidos dos(as) condenados(as) reconhecidamente inelegíveis.
Autor da impugnação.	Quem protocolizou a impugnação ao registro de candidatura pleiteando a inelegibilidade de candidato.
Motivo da Inelegibilidade - Lei nº 64/1990.	Tipo de inelegibilidade perpetrada pelos candidatos condenados.
Alínea da Inelegibilidade – Lei nº 64/1990.	Refere-se à tipificação legal da Lei de Inelegibilidades enquadrada pelo infrator.
Fato(s) imputado(s).	Fato(s) eleitoral(is) atribuído(s) ao(s) inelegível(eis).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (2020)

Após a localização dos sites do CNJ e do TSE, foi possível, então, a confecção dos dois bancos. Para a coleta dos dados e as elaborações dos respectivos bancos, utilizou-se do Software Excel. Ato contínuo, para realizar as análises, utilizou-se do Software *Statistical Package for the Social Science* (SPSS). Os dados foram tratados quantitativamente e, a partir deles, foram produzidas estatísticas descritivas. Com o estudo, foi possível traçar um quadro geral sobre os efeitos da Lei da “Ficha Limpa” na participação política e eleitoral dos condenados por atos de improbidade administrativa.

5 ANÁLISE DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS POR ATO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* LEI DA FICHA LIMPA

Conforme já pontuado anteriormente, identificar, percentualmente, se a Lei da “Ficha Limpa” vem proporcionando a restrição da competição, eliminando os condenados por atos ilícitos do processo eleitoral compõe o objetivo principal deste trabalho. Para tanto, serão analisadas 415 condenações por improbidade administrativa exaradas em todo o território nacional, as penalidades aplicadas pelos Tribunais Regionais Federais, as suas consequências e, finalmente, se indivíduos e políticos condenados pela norma que prevê as modalidades de atos ímprobos estão preenchendo os requisitos legais estabelecidos pela legislação anticorrupção ou se, ao contrário, poderiam se candidatar livremente.

O texto do que se tornaria, a *posteriori*, a Lei da “Ficha Limpa”, submetido a princípio ao Congresso Nacional, exigia bem menos elementos para a decretação da inelegibilidade, porquanto essa grave penalidade poderia ser reconhecida por decisão de qualquer órgão judicial, trecho que, entretanto, foi alterado, para somente deixar o cidadão inelegível com a condenação proveniente de órgão jurisdicional colegiado. A lei também passou a exigir que não seria qualquer ato ímprobo que deixaria o agente político sem condições de elegibilidade, mas apenas os atos ilegais cuja condenação gerasse, cumulativamente, suspensão dos direitos políticos, enriquecimento ilícito do agente e dano ao erário público.

Ao que parece, a Lei nº 135/2010, teve, desde a sua origem, o objetivo anticorrupção desvirtuado pelos congressistas, que propuseram modificações na norma e a deixaram menos rigorosa do que a proposta original. Tais alterações, aliadas aos inúmeros requisitos acrescentados pelo texto para a decretação de inelegibilidade, parece ter marcado a legislação com a pecha de eficácia duvidosa, deixando a desejar no combate mais efetivo à corrupção. Este estudo demonstrará, em números percentuais, as consequências dessas mudanças com base nas evidências empíricas das decisões proferidas pelo Poder Judiciário confrontadas com todos os elementos modificados e acrescentados pelas alterações efetivadas.

O certo é que, o texto final aprovado do artigo 1º, inciso I, alínea “1”, da Lei nº 64/1990, alterado pela Lei nº 135/2010 (Ficha Limpa), disciplina que são inelegíveis aqueles “que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990).

Em suma, como desígnio, este tópico analisa sentenças e acórdãos proferidos em processos de improbidade administrativa, distribuídos por todo o país e verifica se em tais decisões encontram-se presentes todos os requisitos que resultam o problema da inelegibilidade, objeto desta investigação. Observa-se, em termos percentuais, o contingente de agentes que, condenados por improbidade, estariam fora da disputa eleitoral, e, conseqüentemente, aqueles que mesmo açoitados, permaneceram, ao revés, elegíveis.

Tanto a legislação, quanto a jurisprudência unificada do Tribunal Superior Eleitoral, sedimentada desde 2012, exigem que para a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “1”, devem estar presentes os seguintes requisitos: 1) condenação à suspensão dos direitos políticos; 2) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 3) ato doloso de improbidade administrativa; e, 4) que o ato tenha causado, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

É dizer: alguém só estará inelegível pelo cometimento de ato ímprobo se a sua condenação preencher cumulativamente as referidas condições legais. Caso contrário, o condenado estará completamente elegível e livre para participar do jogo político-eleitoral.

A tabela a seguir traz dados referentes às informações processuais extraídas dos Tribunais Regionais Federais das cinco regiões do país, os quais analisam diversos tipos de gerenciamento de verbas públicas contidas no Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, do Conselho Nacional de Justiça. Desse modo, auxiliam os mais variados órgãos de controle no combate à corrupção e na decretação de inelegibilidades.

Tabela 3- Quantidade de processos analisados por Tribunal Regional Federal⁴⁰

TRF	Frequência	Porcentagem
1	100	24,1%
2	87	21,0%
3	68	16,4%
4	89	21,4%
5	71	17,1%
Total	415	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Percebe-se dos dados acima que, o estudo realizado com amostra de aproximadamente 415 decisões, escolhidas aleatoriamente, equivale a 6,3% do total de deliberações retiradas do

⁴⁰ TRF1 – Com sede em Brasília, é composto pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

TRF2 – Com sede no Rio de Janeiro, é composto pelos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro.

TRF3 – Com sede em São Paulo, é composto pelos Estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

TRF4 – Com sede em Porto Alegre, é composto pelos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

TRF5 – Com sede em Recife, é composto pelos Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

banco de dados originário, do Conselho Nacional de Justiça, que totaliza 6.611 casos. Foram analisadas mais decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, cerca de 24,1% do total, porque, no banco do Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, aparece com o maior número de deliberações registradas. Já o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com 68 decisões e o equivalente a 16,4% do global, foi o que menos registrou decisões na ferramenta anticorrupção do CNJ, tendo a amostra quanto a tal sodalício sido, portanto, a menos numerosa do banco de dados secundário.

Já por região geográfica, os dados são os mostrados na tabela a seguir, aparecendo o Sudeste, com 160 processos e 38,6%, com o maior número de decisões analisadas. Em lado oposto, foram avaliados 20 processos do Centro-Oeste, o que totalizou 4,8% dos casos.

Tabela 4- Quantidade de processos analisados por Região

Região	Frequência	Porcentagem
Sudeste	160	38,6%
Nordeste	108	26,0%
Sul	89	21,4%
Norte	38	9,2%
Centro-Oeste	20	4,8%
Total	415	100%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2010 a 2020).

Embora os Tribunais Regionais Federais também sejam distribuídos por região, estas não coincidem com a distribuição geográfica das regiões brasileiras. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, localizado na Região Nordeste, em Recife/PE, por exemplo, não engloba todos os estados nordestinos, porquanto a Bahia, o Piauí e o Maranhão pertencem ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Tal informação justifica a diferença no número de processos analisados do TRF5 (Tabela 03) e da Região Nordeste (Tabela 04).

A Tabela 05, por sua vez, apresenta a quantidade de processos dividida por todos os estados da federação, sendo Rio de Janeiro, com 78 condenações por improbidade (18,8%), São Paulo, com 60 (14,5%), Paraná, com 39 (9,4%), e Rio Grande do Sul, com 36 (8,7%), nesta ordem, a demonstração dos estados que apresentaram o maior número de decisões examinadas e que tiveram, consequentemente, o maior número de condenados por improbidade.

Tabela 5– Quantidade de processos examinados por Unidade da Federação

Estado	Frequência	Porcentagem
Rio de Janeiro	78	18,8%
São Paulo	60	14,5%
Paraná	39	9,4%
Rio G. do Sul	36	8,7%
Rio G. do Norte	26	6,3%
Ceará	19	4,6%
Maranhão	16	3,9%
Santa Catarina	14	3,4%
Bahia	13	3,1%
Minas Gerais	13	3,1%
Amazonas	11	2,7%
Paraíba	11	2,7%
Goiás	10	2,4%
Amapá	9	2,2%
Espírito Santo	9	2,2%
Mato G. do Sul	8	1,9%
Piauí	8	1,9%
Pará	7	1,7%
Tocantins	7	1,7%
Alagoas	5	1,2%
Pernambuco	5	1,2%
Sergipe	5	1,2%
Roraima	3	0,7%
Acre	1	0,2%
Distrito Federal	1	0,2%
Mato Grosso	1	0,2%
Total	415	100%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2010 a 2020).

Desses processos judiciais, em cada Unidade da Federação, a maioria só teve um único agente condenado por improbidade. Logo, 56,6% dos procedimentos só tiveram uma pessoa declarada ímproba, 16,6% duas, 9,6% três condenados, 6,3% tiveram 4 e 2,4% apresentaram cinco pessoas sentenciadas por desonestidade (Tabela 06).

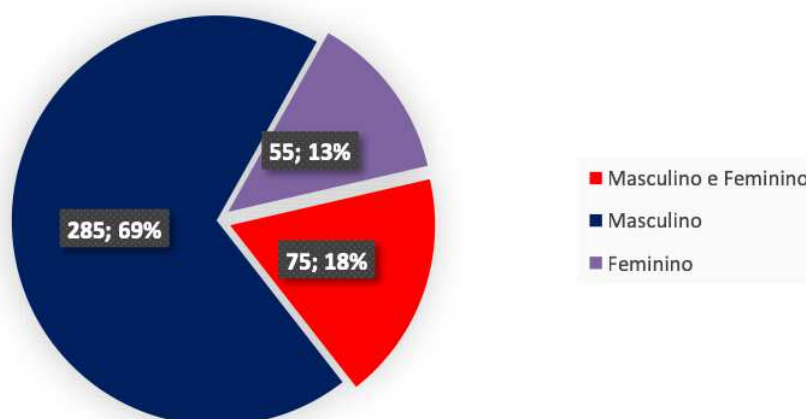
Tabela 6 – Quantidade de condenados por cada processo judicial

Quantidade	Frequência	Percentual
1	235	56,6%
2	69	16,6%
3	40	9,6%
4	26	6,3%
5	10	2,4%
6	15	3,6%
7	8	1,9%
8	6	1,4%
9	4	1,0%
10	2	0,5%
Total	415	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2010 a 2020).

Outro achado interessante para o presente trabalho que pôde ser extraído do banco de dados construído, diz respeito a maioria das condenações estratificadas por sexo, observando predominância do sexo masculino, como atesta o Gráfico 01. Isso reforça, inclusive, que, embora as mulheres estejam aumentando a participação, de uma forma geral, em cargos públicos e na política brasileira, ainda possuem uma tímida atuação quando comparadas com os homens (GOV, 2021). Os dados visitados sinalizam que 69% dos condenados são do sexo masculino, 18% dos casos apontam que os infratores são de ambos os sexos, e apenas 13% são do sexo feminino. Em 87% dos casos, por conseguinte, pelo menos uma pessoa do sexo masculino foi condenada por ato de improbidade.

Gráfico 1 – Sexo dos condenados por processo



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Além do mais, do exame efetuado percebeu-se também que a maioria dos agentes condenados por atos de improbidade administrativa, o equivalente a 47% dos casos, não exercia

qualquer espécie de cargo eletivo. Outrossim, 38% foram processados por irregularidades perpetradas enquanto prefeitos municipais. As outras censuras verificadas, embora insignificantes do ponto de vista percentual, dizem respeito aos cargos de Deputado Federal, Vereador e Reitor, além de ex-prefeitos e de vice-prefeito (Tabela 07).

Tabela 7- Cargo eletivo exercido pelos condenados

Cargo eletivo exercido	Frequência	Porcentagem
Nenhum cargo	193	47%
Prefeito	156	38%
Sem informação	58	14%
Deputado Federal	2	0%
Ex-prefeitos	2	0%
Vereador	2	0%
Prefeita e Vice-Prefeito	1	0%
Reitor	1	0%
Total	415	100%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Após descrição por Tribunal, por Região geográfica, por Unidade da Federação, número de condenações estratificado por sexo e cargo exercido conforme cada processo, a investigação dá continuidade com a apreciação dos requisitos formais à decretação de inelegibilidade por cometimento de ato de improbidade administrativa e possibilidade de participação política de agentes condenados por atos de corrupção, que constitui o objeto fulcral do presente estudo.

Tal necessidade, de averiguar eventuais participações de agentes ímprobos na política, decorre, consoante já pontuado, da demanda por mais *accountability* presenciada nos países ocidentais como componente fundamental à democratização do Estado (FILGUEIRAS, 2011). Essa regra de seleção do jogo político-eleitoral deriva, então, da *accountability*, tanto horizontal, quanto vertical, tendo em vista a possibilidade de criação de impedimentos para que políticos corruptos sejam afastados da disputa, o que também pode afetar a possibilidade de punição pelo voto popular (O'DONNEL, 1998; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002).

Como já anunciado anteriormente, este trabalho pretende fazer uma análise objetiva sobre a porcentagem dos condenados pelo país que preencheram, ou não, todos os requisitos legais para a decretação de inelegibilidade. Se a condenação não contém todos os pré-requisitos previstos pela Lei da “Ficha Limpa”, é incontroverso que o interessado poderá pleitear, acaso deseje, cargo eletivo, restando, por conseguinte, plenamente elegível.

Sobre tal aspecto, Becker (1968) “sugere que um efetivo sistema de punição funciona como instrumento de restrição ao comportamento corrupto. Quanto maior for a probabilidade

de ser punido, menores serão as chances de ele adotar tal comportamento” (apud MELO, 2010, p. 45).

Percebe-se que o primeiro requisito previsto para a decretação de inelegibilidade pelo artigo 1º, inciso I, alínea “1”, da Lei nº 64/1990, com o novo texto trazido pela Lei nº 135/2010, é a condenação em suspensão dos direitos políticos no processo de improbidade.

As cinco penalidades possivelmente aplicadas pela Lei nº 8.429/1992 são as seguintes, diferenciando-se a quantidade, o tipo, o tempo e o valor da pena de acordo com o ato praticado: 1) ressarcimento integral do dano; 2) perda da função pública; 3) suspensão dos direitos políticos; 4) pagamento de multa civil; e, 5) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Tais punições retratam como as decisões proferidas pelas cortes judiciais são essenciais no sistema de *accountability*, principalmente no seu modelo horizontal, sendo certo que o Poder Judiciário tem o poder legal e a capacitação para aplicar sanções legais contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas e causadoras de prejuízos à *res pública* (O’DONNELL, 1998).

Ainda sobre essa possibilidade de *accountability*, Santos (2019) aduz que “os controles judiciais, que objetivam coibir abusos contra o patrimônio público e do exercício do poder pelas autoridades, podem afastar, ainda, corruptos do poder”.

A tabela seguinte (Tabela 08) demonstra, percentualmente, quantos processados por improbidade administrativa foram condenados, em todo o Brasil, à pena de suspensão dos direitos políticos, o primeiro requisito previsto para a decretação da inelegibilidade estudada, que atingiu, nos dados a seguir, a marca de 72,5% dos casos averiguados. Veja-se:

Tabela 8- Condenados em suspensão dos direitos políticos

	Frequência	Porcentagem
Sim	300	72,5
Não	115	27,5
Total	415	100

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020)

Tais dados demonstram, então, que mais de 70% dos condenados por improbidade administrativa não se encontravam em exercício absoluto dos seus direitos políticos, tendo, portanto, sido devidamente censurados, tendo o Judiciário exercido literalmente a denominada *accountability* horizontal, na forma do artigo 15, da nossa Constituição Federal.

E essa noção de *accountability* dá-se por meio de mecanismos institucionalizados de fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos entre os Poderes (CENEVIVA, 2006).

Já por Região geográfica da Federação, esses números dos condenados por suspensão dos direitos políticos foram os apurados na tabela seguinte (Tabela 09). A Região que, percentualmente, mais teve condenados em suspensão dos direitos políticos foi a Centro-Oeste, com 90% dos casos. A que menos teve censurados com tal pena foi a Região Sul, com 65,2% das decisões analisadas. Percentuais altos, portanto, de aplicação de suspensão dos direitos políticos pelos Tribunais Regionais Federais Brasileiros.

Tabela 9- Condenação em suspensão dos direitos políticos por Região geográfica

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	Não	2	10,0
	Sim	18	90,0
	Total	20	100,0
Nordeste	Não	26	23,1
	Sim	82	75,9
	Total	108	100,0
Norte	Não	10	26,3
	Sim	28	73,7
	Total	38	100,0
Sudeste	Não	46	28,7
	Sim	114	71,3
	Total	160	100,0
Sul	Não	31	34,8
	Sim	58	65,2
	Total	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Quanto às outras espécies de penalidades previstas pela Lei de Improbidade Administrativa, que, por sua vez, não tem repercussão, como a suspensão dos direitos políticos, na decretação específica de inelegibilidade pela Lei da “Ficha Limpa”, podendo ter consequência, entretanto, em outras esferas, os números apresentados foram os seguintes:

Tabela 10- Ressarcimento integral do dano

	Frequência	Porcentagem
Sim	258	62,20%
Não	154	37,10%
System	3	0,70%
Total	415	100%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 11- Perda da função pública

	Frequência	Porcentagem
Não	240	57,8%
Sim	175	42,2%
Total	415	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 12- Multa civil

	Frequência	Porcentagem
Sim	373	89,9%
Não	40	9,6%
System	2	0,5%
Total	415	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 13- Proibição de contratar com o poder público

	Frequência	Porcentagem
Não	98	23,6%
Sim	314	75,7%
Total	412	99,3%
System	3	0,7%
Total	415	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Então, cerca de 62,2% foram condenados em ressarcimento integral do dano. Em torno de 42,2% perderam as funções públicas exercidas quando da prática do ato de improbidade administrativa. A multa civil foi a sanção mais aplicada e esteve presente em elevados 89,9% dos casos analisados quanto ao tema explorado, e 75,7% ficaram impedidos de contratar com o poder público ou dele receber incentivos fiscais ou creditícios.

Embora tais dados, conforme pontuado alhures, não tenham repercussão eleitoral imediata, também constituem formas de atuação do Poder Judiciário, que pode agir no controle dos titulares de cargos ou funções públicas, eletivos, nomeados ou de ascendência na carreira burocrática, no que diz respeito ao comportamento administrativo (ARANTES, et al, 2010).

Ademais, tais constatações também servem para subsidiar a atuação de outras duas instituições que, assim como o Poder Judiciário, também se destacam no controle da *accountability* horizontal: o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

O Ministério Público, por exemplo, é um defensor da moralidade, da probidade e da legalidade e tem a legitimidade para promover ações cíveis e penais em detrimento de agentes que, porventura, façam uso desastrado das verbas públicas.

Já o controle exercido pelas Cortes de Contas tem por objetivo verificar se o Poder Público executou as despesas da maneira como fora determinado pelas normas orçamentárias, tendo como ponto fulcral a probidade na administração, possuindo, assim, o objetivo de rechaçar o mau uso das verbas públicas e, acima de tudo, a corrupção.

De outra banda, voltando-se primordialmente para o escopo principal do presente estudo, dos elementos pesquisados, apenas quanto ao primeiro requisito previsto pela Lei da “Ficha Limpa” para o reconhecimento da inelegibilidade de candidato, conclui-se que 72,5% daqueles que mal aplicaram verba pública restaram condenados em suspensão dos direitos políticos, com possível repercussão nos registros de candidaturas dos eventuais interessados.

A segunda condição exigida para retirar corruptos da vida pública, mesmo que seja por um determinado período de tempo, é que a decisão condenatória tenha transitado em julgado (quando não cabe mais recurso da parte e o processo é finalizado) ou sido proferida por um órgão judicial colegiado, que, nos tribunais brasileiros, são chamados de turmas, câmaras ou plenários. Dessa forma, decisão monocrática (proferida por um único magistrado), que não tenha transitado em julgado, não tem o condão de retirar o candidato da disputa política.

Como no Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, que visa auxiliar os órgãos que combatem a corrupção, só constam justamente decisões proferidas por órgãos colegiados ou com trânsito em julgado, a tabela abaixo (Tabela 14) ratifica que 100% dos casos analisados neste trabalho preencheram tal exigência legal da lei de inelegibilidades.

Tabela 14- Existe decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	SIM	20	100,0
Nordeste	SIM	108	100,0
Norte	SIM	38	100,0
Sudeste	SIM	160	100,0
Sul	SIM	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

É interessante frisar, mais uma vez, que o teor do texto submetido a princípio à Câmara dos Deputados estabelecia a inelegibilidade pela decisão de qualquer órgão judicial, trecho que foi alterado, para somente se configurar tal penalidade com a condenação proveniente de órgão jurisdicional colegiado, alteração que, aliada ao preenchimento de todos os requisitos legais previstos pela norma para decretar a impossibilidade do candidato participar do jogo político-eleitoral, é fundamental para se verificar se há efetivamente restrição ou não à participação de indivíduos condenados por corrupção nos processos eleitorais.

Araújo (2012) destaca, nesse aspecto, que a modificação que passou a exigir a condenação proferida por um órgão colegiado derivou do temor dos políticos de serem retirados da disputa pela decisão de apenas um magistrado, uma vez que, por ser um juiz de caráter regional, os conflitos e intrigas, que ocorrem no local de tramitação do processo originário, poderiam influenciar na decisão tomada.

A terceira exigência para a aplicação da Lei nº 64/1990, com as reformulações da Lei nº 135/2010, é o reconhecimento de que o ato de improbidade administrativa praticado seja revestido do elemento subjetivo dolo, que só se configura quando o agente tem a real intenção ou o *animus* de praticar um ato sabidamente desonesto, com repercussão negativa no que diz respeito à coisa pública. Age propositalmente para alcançar um fim espúrio.

As tabelas que seguem adiante (Tabelas 15 e 16) demonstram a verificação do elemento doloso nas deliberações analisadas, tanto de forma generalizada, quanto por Região do Brasil. No geral, 81,2% das condenações contaram com uma atuação dolosa do condenado. A Região do país que mais apresentou, percentualmente, condenações por ato de improbidade doloso foi a Sul, com 92,1% dos casos. Já a região Nordeste foi a que menos apresentou, em termos percentuais, censuras atingidas por um agir doloso do agente, com 58,3% dos casos.

Tabela 15 – Existência de dolo

	Frequência	Porcentagem
Sim	337	81,2
Não	78	18,8
Total	415	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 16 – Existência de dolo por Região

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	Não	4	20,0
	Sim	16	80,0
	Total	20	100,0
Nordeste	Não	45	41,7
	Sim	63	58,3
	Total	108	100,0
Norte	Não	9	23,7
	Sim	29	76,3
	Total	38	100,0
Sudeste	Não	13	8,1
	Sim	147	91,9
	Total	160	100,0
Sul	Não	7	7,9
	Sim	82	92,1
	Total	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Para a aplicação da inelegibilidade estudada, o TSE já entendeu ser prescindível a existência de decisão judicial atestando o ato como sendo doloso de improbidade administrativa, podendo a justiça eleitoral especializada aferir diretamente referida circunstância. Além disso, uma das importantes inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, que, repita-se, modificou o texto da Lei de Improbidade Administrativa, foi justamente tipificar o ato ímprobo apenas quando o sujeito ativo o pratique de forma comprovadamente dolosa.

O quarto e último requisito estabelecido pela norma de regência é que da conduta ímproba praticada resulte, cumulativamente, além de todas as condições elencadas anteriormente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito do envolvido.

É de bom alvitre ressaltar, mais uma vez, que essa necessidade de condenação cumulativa em dano ao erário e em enriquecimento ilícito foi recentemente reafirmada, pelo Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, para as eleições municipais de 2020.

Assim, tanto a legislação, quanto a jurisprudência do TSE, exigem que, para a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “1”, da Lei nº 64/1990, o ato tenha causado, além dos outros três requisitos analisados anteriormente, concomitantemente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

As tabelas que seguem (Tabelas 17 e 18) demonstram a porcentagem, em termos gerais e regionais, de condenados por lesão ao patrimônio público nos processos analisados. Nelas se percebe que 241 agentes foram condenados por lesão aos cofres públicos, cujos atos de improbidade estão previstos pelo artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, o que equivale a 58,1% dos casos avaliados. Na análise regional, a Região Sudeste apareceu com o maior índice percentual, com 61,3% dos condenados por causarem dano ao erário. A Região Norte, com 47,4% dos casos, foi a que menos apresentou lesão aos cofres públicos.

Tabela 17- Condenação em dano ao erário

	Frequência	Porcentagem
Não	174	41,9%
Sim	241	58,1%
Total	415	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 18- Condenação em dano ao erário por Região

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	Não	10	50,0
	Sim	10	50,0
	Total	20	100,0
Nordeste	Não	44	40,7
	Sim	64	59,3

	Total	108	100,0
Norte	Não	20	52,6
	Sim	18	47,4
	Total	38	100,0
Sudeste	Não	62	38,8
	Sim	98	61,3
	Total	160	100,0
Sul	Não	38	42,7
	Sim	51	57,3
	Total	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

O valor total do dano ao erário conforme casos analisados correspondeu a excessivos R\$ 106.876.551,97, consoante tabela que segue (Tabela 19).

Tabela 19 – Valor global do dano ao erário causado

Situação	Quantidade	Porcentagem	Valor
Não	174	41,9%	R\$ 7.147,58
Sim	241	58,1%	R\$ 106.876.551,97
Total	415	100%	R\$ 106.883.699,55

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

A função primordial do Poder Judiciário inerente ao presente trabalho, nessa sistemática de freios e contrapesos, é julgar eventual malversação, pelos servidores e/ou agentes públicos, de recursos públicos, muitas vezes repassados, como os dados acima demonstram, aos órgãos, entidades ou a outras pessoas jurídicas de direito público através de vultosas quantias, que são, muitas das vezes, desviadas de forma corrupta. Além do mais, à Justiça Eleitoral, responsável direto pela aplicação da Lei da “Ficha Limpa” nas eleições, é permitido indeferir registros e restringir a participação no processo eleitoral de candidatos condenados por tais atos ilícitos.

A mesma análise foi feita particularmente quanto à existência de enriquecimento ilícito. Dos dados que seguem adiante (Tabelas 20 e 21), percebe-se que 29,6% dos agentes restaram censurados por terem se enriquecido ilicitamente, percentual bem menor, é verdade, quando comparado com as condenações que causaram dano à *res* pública. Quando analisadas as regiões brasileiras, nota-se que a Região Sul possui o maior número de processados que se enriqueceram após a prática de atos de corrupção, o equivalente a 40,4% dos processos apreciados. Já a Região Nordeste apresentou apenas 14,8% de condenados por atos de improbidade administrativa causadores de acréscimos ilícitos aos patrimônios privados.

Tabela 20- Condenação em enriquecimento ilícito

	Frequência	Porcentagem
Não	292	70,4%
Sim	123	29,6%
Total	415	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 21 - Condenação em enriquecimento ilícito por Região

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	Não	14	70,0
	Sim	6	30,0
	Total	20	100,0
Nordeste	Não	92	85,2
	Sim	16	14,8
	Total	108	100,0
Norte	Não	31	81,6
	Sim	7	18,4
	Total	38	100,0
Sudeste	Não	102	63,7
	Sim	58	36,3
	Total	160	100,0
Sul	Não	53	59,6
	Sim	36	40,4
	Total	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Repare, ainda, que as condenações em enriquecimento ilícito, cujo atos de improbidade encontram previsão no artigo 9º, da Lei nº 8.429/1992, somaram R\$ 28.985.570,88, conforme explícita a tabela abaixo (Tabela 22).

Tabela 22– Valor global do enriquecimento ilícito causado

Situação	Quantidade	Porcentagem	Valor
Não	292	70,4%	R\$ 10.000,00
Sim	123	29,6%	R\$ 28.985.570,88
Total	415	100 %	R\$ 28.995.570,88

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Importante enaltecer, então, que, somando os valores do dano ao erário e do enriquecimento ilícito, individualizados nas Tabelas 19 e 22, existiu um desfalque à *res pública* da exacerbada quantia de R\$ 135.862.122,85 (cento e trinta e cinco milhões, oitocentos e sessenta de dois mil, cento e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos).

Feita uma digressão individual de cada elemento necessário à configuração da inelegibilidade por improbidade, passe-se a analisar doravante, como um dos objetivos principais deste estudo, se as decisões proferidas país afora preencheram, de forma simultânea, todas essas condições estabelecidas na norma, apontando o percentual de agentes que, em decorrência disso, estariam inaptos a disputar um cargo eletivo.

Como já bem demonstrado, para que a inelegibilidade pelo cometimento de ato ímprobo seja reconhecida pela Justiça Eleitoral, mister que a condenação preencha, ao mesmo tempo, todos os elementos constantes da lei de inelegibilidade.

Para incidir a norma de inelegibilidade por projeção na análise de candidaturas, verifica-se: I – o ato doloso de improbidade; II – o enriquecimento ilícito do agente ou de terceiro beneficiado e lesão ao patrimônio público; e III – imposição na decisão da causa de suspensão dos direitos políticos (RAMAYANA, 2012).

Saber, portanto, se as condenações proferidas pelos Tribunais Regionais Federais das cinco regiões do país satisfazem todos esses requisitos legais e, conseqüentemente, qual a porcentagem de condenados que, não as preenchendo, podem participar livremente dos processos eleitorais, mesmo muitos deles tendo praticado graves atos ilícitos contra a administração pública, é de salutar importância para o estudo da Ciência Política.

Isso porque, as democracias modernas são indubitavelmente representativas, sendo o processo de seleção dos governantes, por meio de eleições competitivas, o ponto crucial desses regimes. Assim, a legitimidade do modelo democrático decorre do exercício do direito de voto, do controle das ações governamentais e da *accountability*. A campanha “Ficha Limpa” surgiu com o objetivo de selecionar os candidatos interessados em disputar cargos públicos. Assim, importante saber, quanto à atuação da Justiça Eleitoral, se a Lei da “Ficha Limpa” vem realmente promovendo o afastamento de sujeitos desonestos do jogo eleitoral e se, ato contínuo, tem restringido suas participações na competição política. Até porque, tal legislação anticorrupção completou, no último pleito, dez anos desde a sua promulgação e contou com mais de 1,5 milhões de assinaturas e com o apoio de inúmeras entidades e de veículos de imprensa.

Ressalte-se que, dentre os processos analisados, constam condenações por fraudes em procedimentos licitatórios, ausência de prestação de contas de convênios celebrados com a União, má aplicação de recursos públicos, desvio ou apropriação de verbas públicas, fraudes ou irregularidades previdenciárias, acumulação indevida ou contratação ilícita de cargos públicos, obtenção de vantagens indevidas em razão do exercício do cargo, além de diversas outras ilicitudes perpetradas. Saber, portanto, se tais indivíduos podem, caso desejem, participar

do jogo político eleitoral é importante para o bom desempenho do nosso processo democrático e constitui o foco principal do presente debate.

A Tabela 23 traz os diversificados fatos atribuídos aos processados pelo cometimento de atos de improbidade administrativa, merecendo destaque as condenações por desvio ou apropriação de recursos públicos, com 25,06% dos casos, má aplicação de recursos oriundos dos cofres públicos, com 22,65% do total, ilegalidades perpetradas em desfavor da previdência social, com 12,53% dos processos averiguados, ausência de prestação de contas, com 11,08% dos dados globais, fraudes em licitações, com 10,12%, e obtenção de vantagens ilegais em razão do cargo exercido, que totalizou 6,75% dos eventos pesquisados.

Tabela 23– Tipologia dos fatos imputados nos processos

Tipo	Quantidade	Porcentagem
Acumulação ou contratação ilícita de cargos públicos	23	5,54%
Informações e/ou declarações falsas	10	2,41%
Fraude ou irregularidade previdenciária	52	12,53%
Ausência de prestação de contas:	46	11,08%
Fraude em licitação	42	10,12%
Má aplicação de recursos públicos	94	22,65%
Desvio ou apropriação de recursos públicos	104	25,06%
Vantagem indevida em razão do exercício do cargo público	28	6,75%
Deixar de praticar ato de ofício	6	1,45%
Acessar ilegalmente banco de dados de uso restrito	1	0%
Concessão de licenças que causaram danos graves ao meio ambiente	1	0%
Contrariou ordem jurídica	1	0%
Descumprimento da lei e normas de serviços	1	0%
Descumprimento de acordo firmado com União Federal	1	0%
Exercer a advocacia fora das atribuições institucionais	1	0%
Exercer outras atividades para além do serviço público	2	0%
Exercício de advocacia administrativa	1	0%
Facilitação de contrabando	1	0%
Facilitar acesso irregular ao Território Indígena	1	0%
Fraude na candidatura	1	0%
Total	415	100%

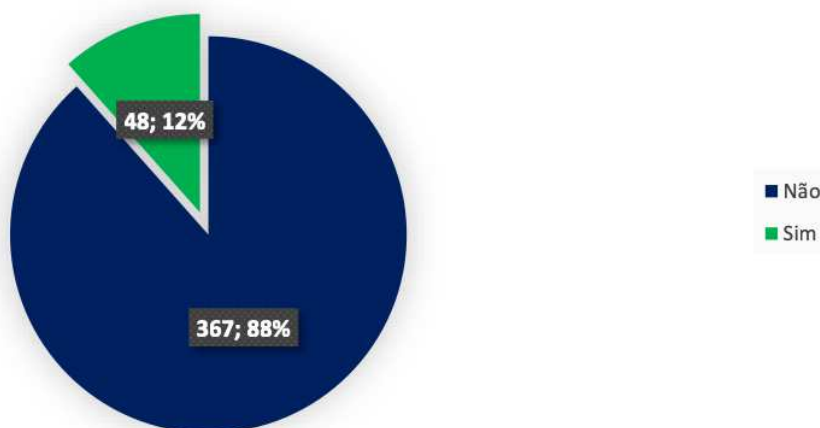
Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Por sua vez, o cruzamento dos dados constantes das tabelas e do gráfico seguintes (Tabela 24 e Gráfico 02) demonstram as porcentagens daqueles indivíduos que restaram absolutamente condenados em todas as variáveis exigidas pela Lei da “Ficha Limpa”. Veja-se:

Tabela 24 – Inelegibilidade⁴¹

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem valida	Porcentagem acumulada
Não	367	88,4%	88,4%	88,4%
Sim	48	11,6%	11,6%	100,0%
Total	415	100,0%	100,0%	

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Gráfico 2– Percentual de Inelegibilidade

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Vislumbra-se, então, que das 415 sentenças e acórdãos analisados, apenas 48 pessoas podem ser consideradas inelegíveis tomando por base o teor da legislação de regência, o que corresponde a apenas 11,6% dos eventos observados. Logo, um baixo percentual restou censurado, ao mesmo tempo, à suspensão dos direitos políticos, com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Quando individualizados, entretanto, por região geográfica, os inelegíveis foram distribuídos na forma demonstrada na Tabela 25.

Tabela 25 – Inelegibilidade por Região

Região		Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	Não	17	85,0
	Sim	3	15,0
	Total	20	100,0
Nordeste	Não	102	94,4
	Sim	6	5,6

⁴¹ Conforme Art. 1º, inciso I, alínea “I”, Lei 64/1990.

	Total	108	100,0
Norte	Não	37	97,4
	Sim	1	2,6
	Total	38	100,0
Sudeste	Não	133	83,1
	Sim	27	16,9
	Total	160	100,0
Sul	Não	78	87,6
	Sim	11	12,4
	Total	89	100,0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

A análise arremata que a Região Norte foi a que menos apresentou condenados que estariam inelegíveis com base na “Ficha Limpa”, somando apenas 2,6% dos casos investigados. A Região que mais manifestou agentes processados que estariam eventualmente inaptos a disputar um cargo eletivo foi a Sudeste, com 16,9%. A Região Nordeste identificou 5,6% de pessoas condenadas como inelegíveis tomando por base os parâmetros legais estabelecidos pela Lei nº 64/1990, com as modificações da Lei nº 135/2010.

A Tabela 26 aponta, por outra vertente, o número de pessoas condenadas, por cada Unidade da Federação, que satisfizesse todos os elementos especificados na lei de inelegibilidades, pelo que estariam então sem condições de disputar um cargo público.

Tabela 26– Inelegibilidade por Unidade da Federação

UF	Inelegível	Frequência	Porcentagem
Acre	Não	1	100,0%
Alagoas	Não	5	100,0%
Amapá	Não	9	100,0%
Amazonas	Não	11	100,0%
Bahia	Não	13	100,0%
Ceará	Não	17	89,5%
	Sim	2	10,5%
	Total	19	100,0%
Distrito Federal	Não	1	100,0%
Espírito Santo	Não	7	77,8%
	Sim	2	22,2%
	Total	9	100,0%
Goiás	Não	8	80,0%
	Sim	2	20,0%
	Total	10	100,0%
Maranhão	Não	16	100,0%
Mato Grosso	Não	1	100,0%
Minas Gerais	Não	12	92,3%
	Sim	1	7,7%
	Total	13	100,0%
Mato Grosso do Sul	Não	7	87,5%
	Sim	1	12,5%
	Total	8	100,0%
Pará	Não	7	100,0%

Paraíba	Não	11	100,0%
Pernambuco	Não	5	100,0%
Piauí	Não	7	87,5%
	Sim	1	12,5%
	Total	8	100,0%
Paraná	Não	35	89,7%
	Sim	4	10,3%
	Total	39	100,0%
Rio Grande do Norte	Não	24	92,3%
	Sim	2	7,7%
	Total	26	100,0%
Rio de Janeiro	Não	66	84,6%
	Sim	12	15,4%
	Total	78	100,0%
Roraima	Não	3	100,0%
Rio Grande do Sul	Não	32	88,9%
	Sim	4	11,1%
	Total	36	100,0%
Santa Catarina	Não	11	78,6%
	Sim	3	21,4%
	Total	14	100,0%
Sergipe	Não	4	80,0%
	Sim	1	20,0%
	Total	5	100,0%
São Paulo	Não	48	80,0%
	Sim	12	20,0%
	Total	60	100,0%
Tocantins	Não	6	85,7%
	Sim	1	14,3%
	Total	7	100,0%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Percebe-se que 14 estados apresentaram possíveis condenações atingidas pela inelegibilidade estudada, merecendo destaque os estados do Espírito Santo, com 22,2%, e Santa Catarina, com 21,4%, seguidos pelos estados de Goiás, São Paulo e Sergipe, com 20% cada um, com os maiores percentuais de pessoas que estariam atingidas pela Lei da “Ficha Limpa”. Os estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Roraima e o Distrito Federal não apresentaram condenações que gerariam inelegibilidade. Frise-se, por oportuno, que o estado de Rondônia não contou, tendo em vista a aleatoriedade na escolha das decisões e na formação do banco de dados secundário, com nenhum caso analisado, não constando, por consequência, da tabela acima mencionada.

Outros dados interessantes para a presente pesquisa surgiram quando confrontados os números extraídos dos processos de improbidade aferidos. Como visto nas Tabelas 19 e 22, a soma integral dos danos ao erário e dos enriquecimentos ilícitos indicados nos autos correspondeu a elevados R\$ 135.862.122,85 (cento e trinta e cinco milhões, oitocentos e sessenta de dois mil, cento e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos).

Por outro lado, as tabelas a seguir (Tabelas 27 e 28) demonstram, primeiro, de forma intercalada, os valores do dano ao erário e do enriquecimento ilícito apurados nos processos judiciais de improbidade analisados, e, segundo, o dano global provocado pelos casos de inelegibilidade que completaram todos os pressupostos legais da “ficha limpa”, estabelecidos no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da legislação de regência, que somou a quantia de R\$ 33.154.863,00 (trinta e três milhões, cento e cinquenta e quatro mil e oitocentos e sessenta e três reais), o que corresponde, então, a aproximadamente 24,4% do total apurado.

Tabela 27 – Valores do dano e do enriquecimento provocados pelos inelegíveis

Qtd.	Dolo	Suspensão dos direitos políticos	Condenação por enriquecimento ilícito	Condenação por dano ao erário	Decisão transitada em julgado	Valor do enriquecimento/Dano ao erário por escala
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	até 500,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	1.000,00 - 10.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	10.001,00 - 20.000,00
3	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	20.001,00 - 30.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	30.001,00 - 40.000,00
3	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	40.001,00 - 50.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	50.001,00 - 60.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	60.001,00 - 70.000,00
5	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	70.001,00 - 80.000,00
0	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	80.001,00 - 90.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	90.001,00 - 100.000,00
6	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	100.001,00 - 2000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	2000.001,00 - 300.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	300.001,00 - 400.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	400.001,00 - 500.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	500.001,00 - 600.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	600.001,00 - 700.000,00
0	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	700.001,00 - 800.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	800.001,00 - 900.000,00
0	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	900.001,00 - 1.000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	1.000.001,00 - 2.000.000,00
2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	2.000.001,00 - 3.000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	3.000.001,00 - 4.000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	4.000.001,00 - 5.000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	5.000.001,00 - 6.000.000,00
0	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6.000.001,00 - 7.000.000,00
0	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	7.000.001,00 - 8.000.000,00
1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	8.000.001,00 - 9.000.000,00
3	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	A ser apurada em liquidação da sentença

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Tabela 28 – Descritiva do dano ao erário e do enriquecimento ilícito

Valor Mínimo	R\$ 500,00
Valor Máximo	R\$ 59.694,00
Média	R\$ 752.850,15
Valor Total	R\$ 33.154.863

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, (2010 a 2020).

Assim, percebe-se das análises perpetradas que pessoas que causaram prejuízo ao erário e se enriqueceram ilicitamente em R\$ 102.707.259,85 (cento e dois milhões, setecentos e sete mil, duzentos e cinquenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) não cumpriram todas as condições estabelecidas pela norma para o reconhecimento da inelegibilidade, de onde se conclui, portanto, que processados que mal aplicaram ou mesmo desviaram quantias vultosas inerentes à coisa pública permaneceriam plenamente elegíveis, isso tomando por base o teor da própria Lei nº 64/1990, com a alteração da Lei Complementar nº 135/2010.

Tais dados parecem confirmar que realmente a legislação teve o seu objetivo anticorrupção desvirtuado pelo caminho percorrido durante a sua tramitação, quando considerado que pessoas que malversaram mais de cem milhões de reais estariam elegíveis.

Logo, tanto o percentual global, quanto o percentual regional e por estado, indicam que um baixo número de indivíduos sancionados pelos mais diversos atos ímprobos, consubstanciados em atitudes maculadas por corrupção, muitas delas bem graves e danosas, se tornam inaptos a disputar cargos públicos país afora, o que pode acabar, inclusive, colocando em risco a própria efetividade prevista inicialmente para a Lei da “Ficha Limpa”.

5.1 O IMPACTO QUANTITATIVO DA LEI DA FICHA LIMPA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 NO BRASIL

Ao confirmar as conclusões acima expostas, de que uma baixa quantidade de condenados por improbidade administrativa fica fora da disputa por cargos eletivos, serão analisados no presente tópico os dados referentes ao último pleito eleitoral de 2020, realizado, após dez anos da entrada em vigor da Lei da “Ficha Limpa”, no sistema político brasileiro. Após constituição e análise de banco com dados secundários, formado por 299 deliberações, equivalentes a 12,8% do banco originário, disponibilizado no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, escolhidas aleatoriamente e prolatadas pelos juízos e tribunais eleitorais de todos os estados do Brasil, se demonstrará a real quantidade de indeferimentos de registros de candidaturas por inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade administrativa, prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei das Inelegibilidades.

Recorda-se que, para as eleições municipais de 2020, restou reafirmada, pelo TSE, por maioria, o entendimento já existente em pleitos anteriores, defendendo a necessidade de aplicação cumulativa de todos os requisitos estabelecidos pela norma para a incidência da causa de inelegibilidade decorrente de condenação por ato ímprobo.

Tanto a legislação quanto a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, exigem, desde muito tempo, que, para a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei das Inelegibilidades, devem estar presentes: 1) condenação em suspensão dos direitos políticos; 2) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; 3) ato doloso de improbidade administrativa; e, 4) que o ato tenha causado, ao mesmo tempo, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito do agente.

Portanto, o nosso Organismo Eleitoral, consubstanciado no TSE, que, segundo o modelo brasileiro de governança eleitoral, concentra todas as atividades inerentes às eleições, conduzindo desde a organização dos pleitos até a decretação dos eleitos, julgando, inclusive, as demandas judiciais oriundas após as eleições (FERRAZ JÚNIOR, 2008), estabeleceu as regras para a decretação da inelegibilidade estudada e exigiu a presença de todas as variáveis previstas no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da LC nº 64/1990 para tirar alguém da disputa.

Das decisões analisadas, os Estados que mais tiveram candidatos de fora da disputa nas últimas eleições foram São Paulo, Minas Gerais e Paraná, com, respectivamente, 23%, 10% e 8% do percentual global, como se pode verificar na tabela abaixo (Tabela 29). Percebe-se de tais elementos levantados, ainda, que não constam, logicamente, informações concernentes ao Distrito Federal, porquanto lá não existem eleições municipais.

Tabela 29 – Candidaturas indeferidas analisadas por Unidade da Federação

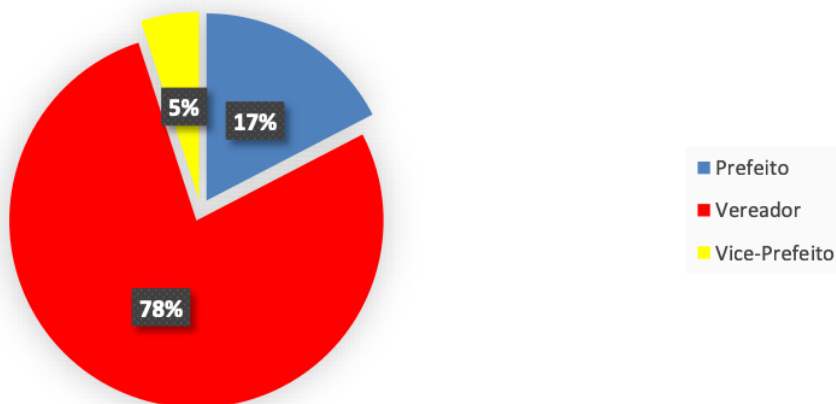
UF	Frequência	Porcentagem
AM	5	2%
AC	5	2%
AL	5	2%
BA	10	3%
CE	12	4%
ES	7	2%
GO	12	4%
MA	6	2%
MG	30	10%
MS	6	2%
MT	6	2%
PA	8	3%
PB	8	3%
PE	12	4%
PI	5	2%
PR	25	8%
RJ	12	4%
RN	5	2%
RO	8	3%
RS	12	4%
SC	12	4%
SE	5	2%
SP	70	23%
TO	5	2%

RR	4	1%
AP	4	1%
Total	299	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Da análise dos mesmos dados, conclui-se, conforme demonstra o Gráfico 03, que o cargo que os candidatos impugnados mais pretendiam disputar era o de vereador, com 78%, seguido pelo de prefeito, com 17%, e, por último, pelo cargo de vice-prefeito, com 5% das candidaturas indeferidas pelos tribunais eleitorais brasileiros.

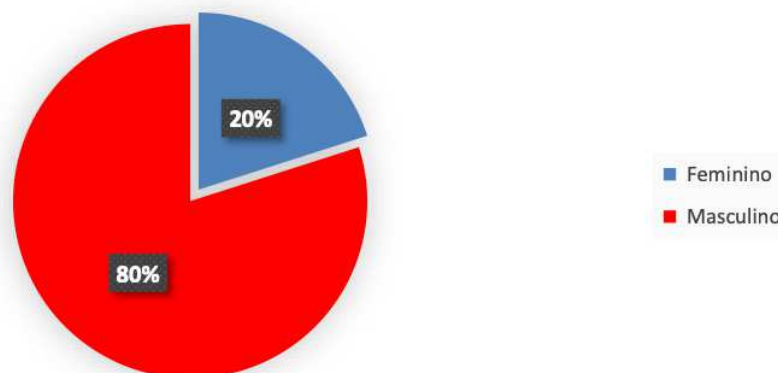
Gráfico 3 - Cargo disputado



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Em relação a esses dados, a estratificação por sexo, apresenta a condição masculina com maior percentual de candidaturas afastadas do último pleito eleitoral de 2020, o que representou 80% do total dos casos, contra 20% da condição feminina de candidaturas indeferidas pela Justiça Eleitoral (Gráfico 04).

Gráfico 4- Percentual de condenação segundo sexo



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020)

Os dados supramencionados refletem a realidade da mulher na política brasileira, que ocupa a posição de número 140 no que se refere à participação feminina nos processos eleitorais, em ranking que contempla 192 países pesquisados pela União Interparlamentar. Segundo a Câmara dos Deputados, o país está atrás de todas as nações da América Latina, com exceção apenas do Paraguai e do Haiti. No Brasil, a Câmara dos Deputados possui apenas 15% de mulheres; e o Senado Federal, 12%. Já em âmbito municipal, 900 municípios não tiveram sequer uma vereadora eleita nas eleições de 2020 (BITTAR, 2021).

Já os partidos que mais tiveram candidaturas indeferidas no último pleito eleitoral foram, pela ordem, o MDB, com 30 (10%) indeferimentos, o DEM, com 20 (7%), o PSD, com 19 (6%), e o Progressistas e o Podemos, com 17 (6%) candidatos afastados do pleito (Tabela 30). Um fato curioso constante da tabela abaixo é que o DEM, que, conforme aduzido anteriormente, se sobressaiu na defesa ativa da lei anticorrupção (LIMA; CAMARGO, 2009), foi um dos partidos com mais indeferimentos de candidaturas nas eleições passadas.

Tabela 30 – Partidos com candidaturas indeferidas no último pleito

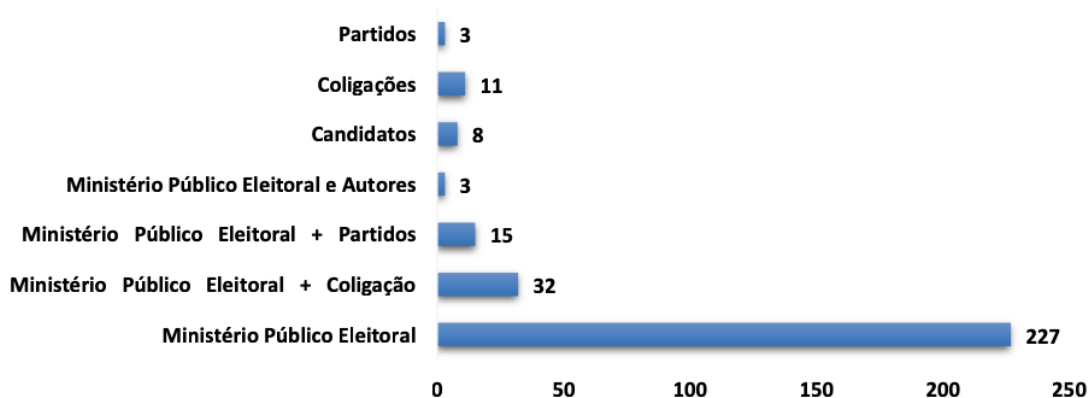
Partido	Frequência	Porcentagem
PMB	1	0%
PPS	1	0%
Rede Sustentabilidade	1	0%
Patriota	2	1%
PEN	2	1%
PMN	2	1%
PSOL	2	1%
PTC	2	1%
PRTB	3	1%
Avante	4	1%
PR	4	1%

PC do B	5	2%
Cidadania	6	2%
PV	6	2%
Democracia Cristã	7	2%
PROS	8	3%
PSL	12	4%
Republicanos	12	4%
Solidariedade	12	4%
PSC	14	5%
PTB	14	5%
PL	15	5%
PSB	15	5%
PSDB	15	5%
PT	15	5%
PDT	16	5%
Podemos	17	6%
Progressistas	17	6%
PSD	19	6%
DEM	20	7%
MDB	30	10%
Total	299	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Outro fator que chamou a atenção neste trabalho foi a atuação do Ministério Público Eleitoral nas impugnações protocoladas em desfavor de candidatos acusados das mais diversas práticas de crimes e de outros atos de corrupção. Sozinha, essa instituição de controle impugnou e obteve êxito no indeferimento de 76% dos registros analisados. Ademais quando este controle atua de forma conjunta, seja com candidatos, partidos ou coligações, o percentual chega a elevados 93% dos casos. A atuação das promotorias tem, portanto, papel fundamental no processo eleitoral e na retirada de candidatos condenados do processo político-eleitoral (Gráfico 05), o que reforça o seu destaque no controle da *accountability* horizontal em nosso País.

Gráfico 5 - Autores das impugnações aos registros de candidatura



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Das 299 condenações proferidas com base na Lei nº 64/1990, que indeferiram registros de candidaturas pelo país, percebe-se que o cometimento de crimes foi a que mais deixou candidatos inelegíveis, com 149 casos ou 49,8% do total analisado (Tabela 31).

Em seguida, aparece como principal motivo para retirada de candidatos do jogo político-eleitoral, as reprovações de contas de gestores públicos pelo Tribunal de Contas da União, pelos Tribunais de Contas dos Estados e/ou pelos Tribunais de Contas dos Municípios, que correspondeu a 85 condenações ou 28,4% do total avaliado.

Constata-se, ainda, das informações constantes da Tabela 31 que 10% daqueles que tiveram seus registros de candidatura indeferidos pela Justiça Eleitoral nas eleições de 2020, o equivalente a 30 casos, foram comprovadamente demitidos do serviço público, o que também gera inelegibilidade com base na Lei nº 64/1990, conforme já mencionado anteriormente.

Por outro lado, a causa de inelegibilidade estudada, consubstanciada na alínea “I”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei nº 64/1990, com as alterações trazidas pela “Ficha Limpa”, aparece apenas no quarto lugar dos indeferimentos de candidaturas, e com um percentual baixíssimo. Apenas 6,4% dos competidores tiveram seus registros indeferidos por condenação decorrente de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário e de enriquecimento ilícito.

O restante dos indeferimentos das candidaturas tomou por base analfabetismo de concorrente (0,7%), cassação de mandato (3%), condenações em processos eleitorais (0,7%), doações eleitorais irregulares (0,3%) e candidatos que renunciaram mandatos eletivos (0,7%).

Tabela 31 - Motivo da Inelegibilidade - Lei nº 64/1990

Motivo	Frequência	Porcentagem
Candidato(a) analfabeto(a)	2	0,7%
Cassação de mandato	9	3,0%
Condenação Eleitoral	2	0,7%
Contas reprovadas pelo TCE	65	21,7%
Contas reprovadas pelo TCE e pelo TCU	2	0,6%
Contas reprovadas pelo TCM	11	3,7%
Contas reprovadas pelo TCU	7	2,3%
Criminal	149	49,8%
Demissão do serviço público	30	10,0%
Doações eleitorais ilegais	1	0,3%
Improbidade administrativa	19	6,4%
Renúncia a mandato eletivo	2	0,7%
Total	299	100,0%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Tais percentuais são confirmados na tabela seguinte (Tabela 32), onde a alínea “e” traduz os registros indeferidos com base nas condenações criminais, a alínea “g” as candidaturas recusadas com supedâneo nas reprovações de contas, a alínea “o” os indeferimentos dos candidatos demitidos do serviço público e a alínea “l” os registros que restaram negados com base nas condenações por atos de improbidade administrativa.

Tabela 32 - Alínea da Inelegibilidade – Lei nº 64/1990

Alínea	Frequência	Porcentagem
“A” – Candidatos analfabetos	2	0,7%
“B” – Cassação de mandato	9	3,0%
“E” – Condenação criminal	149	49,8%
“G” – Reprovação de Contas	85	28,4%
“J” – Condenação Eleitoral	2	0,7%
“K” – Renúncia a mandato eletivo	2	0,7%
“L” – Condenações por improbidade	19	6,4%
“O” – Demissão do Serviço Público	30	10,0%
“P” – Doações eleitorais ilegais	1	0,3%
Total	299	100,0%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

E tais condenações proferidas com base na Lei da “Ficha Limpa” tomaram por base os mais diversos fatos, conforme se pode observar da Tabela 33. Destaque para os registros indeferidos tendo em vista condenações criminais, com 49,8% do total, sendo as mais comuns pelos delitos contra o patrimônio (18%), de tráfico de drogas (8%) e contra a fé pública (6%).

Tabela 33 - Fatos imputados nos processos de registro de candidatura

Fato imputado	Quantidade	Porcentagem
Condenação por ato doloso de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito e dano ao erário	19	6%
Ausência de prova de alfabetização de candidato	2	1%
Cassação do mandato de vereador por falta de decoro parlamentar	9	3%
Crimes de associação criminosa	3	1%
Crimes de concussão	1	0%
Crimes de corrupção eleitoral	4	1%
Crime de desenvolvimento clandestino de radiodifusão	1	0%
Crimes de estupro	5	2%
Crimes de homicídio	11	4%
Crimes de manutenção de casa de prostituição	2	1%
Crime de tortura	1	0%
Crimes de tráfico de drogas	23	8%
Crimes de violação de direito autoral	2	1%
Crimes ambientais	4	1%

Crimes contra a administração pública	16	5%
Crimes contra a fé pública	19	6%
Crimes contra o patrimônio	54	18%
Crimes de responsabilidade de agentes públicos	5	2%
Demissões e exonerações de cargos públicos	30	10%
Doação de recursos para campanha eleitoral acima do limite permitido pela legislação	1	0%
Renúncias aos cargos de prefeito e de vereador	2	1%
Reprovação de contas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios	85	28%
Total	299	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, (2020).

Logo, os dados acima elencados enfatizam que apenas 6,4% dos indeferimentos de registros de candidatura com base na Lei da “Ficha Limpa” decorreram de condenações proferidas em processos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário e de enriquecimento ilícito, o que reforça que tal tipo de inelegibilidade, da forma como foi conduzida no Congresso Nacional e, ao final, aprovada, não restringe, ou restringe muito pouco, a participação de condenados que malversaram dinheiro público no processo eleitoral.

Se a corrupção continuar sendo um aspecto demasiadamente presente na atuação dos agentes públicos e privados, sempre irá desafiar os mecanismos das instituições de controle horizontal ao creditar a inexistência de punição severa e adequada. Assim afastará do sistema político qualquer possibilidade de *accountability* (O’DONNEL, 1998).

Portanto, o resultado da atuação da Justiça Eleitoral, quando da aplicação da Lei da “Ficha Limpa”, ao analisar decisões judiciais proferidas, por outros órgãos componentes do Poder Judiciário, em processos que apuraram má administração de recursos públicos, apresentou números baixos de indeferimento de registros de candidatura, o que, aliado ao também ínfimo percentual de agentes ímprobos que, condenados por má aplicação de verbas públicas, estariam inelegíveis tomando por base a “ficha limpa”, coloca em cheque a *accountability* esperada de referida legislação denominada de anticorrupção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa sedimentou que as formas de *accountability*, seja a vertical, a horizontal, a societal ou a sistêmica, são realmente essenciais no processo de democratização do Estado Brasileiro, sendo certo que a população, a mídia e as agências estatais desenvolvem um papel muito relevante no combate à corrupção, na tentativa de rechaçar os administradores condenados por malversação de verba pública do processo eleitoral.

Outro aspecto importante, demonstrado nesta pesquisa, foi que a Lei da “Ficha Limpa” amplificou ainda mais as características da Governança Eleitoral. Ao criar mais hipóteses de inelegibilidades, acrescentou-se inúmeras possibilidades para os Organismos Eleitorais intervirem na competição política. É fato notório, ainda, a expansão da procura pela arena judicial como tática para enfrentar o jogo eleitoral. Os caminhos para a judicialização do jogo político-eleitoral são, desta forma, verdadeiramente amplificados.

Segundo Marchetti (2011), a Lei nº 64/1990 acentuou o procedimento de judicialização da política, uma vez que adicionou vários critérios legais à fixação da elegibilidade de candidatos. Direcionou, outrossim, boa parte da competição das arenas executiva e legislativa para a arena judicial, que, com o sistema de freios e contrapesos, passou a ter um caráter contramajoritário, na medida em que deve atuar com o poder de anular atos dos outros poderes estatais, em nome da legislação vigente. Pereira *et al* (2010) observam a possibilidade de incerteza que citada legislação pode causar, mas avaliam como indiscutivelmente positiva a sua aplicação, visto ter resultado do esforço da sociedade civil que reivindicou reformas para promover maior *accountability* e fortaleceu, ademais, as instituições de Governança Eleitoral.

A função primordial do presente trabalho foi justamente saber se o cometimento de atos ilícitos pelos candidatos estava preenchendo todos os requisitos previstos pela lei das inelegibilidades, ou se tais concorrentes, mesmo alguns tendo praticado comportamentos graves e danosos aos cofres públicos, continuavam podendo participar de eleições.

A pesquisa apresentou, então, utilizando-se de bancos de dados secundários formados a partir de informações primárias prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Tribunal Superior Eleitoral, uma abordagem sobre a efetiva aplicabilidade da Lei da “Ficha Limpa” a condenados pelos mais diversos atos de improbidade administrativa por todo o país.

Mostrou-se inicialmente que o projeto de lei que ensejou a aprovação da “Ficha Limpa” passou por inúmeras transformações durante a sua tramitação no Congresso Nacional, e, no quesito improbidade administrativa, objeto específico deste estudo, previsto pela alínea “I”, do inciso I, do artigo 1º, da Lei nº 64/1990, que foi alterado pela Lei nº 135/2010, houve preclaro

aumento dos requisitos previamente estabelecidos, criando-se várias outras condições não previstas *ab initio* e afrouxando-se a aplicação da norma.

Analisando-se, num primeiro momento, as condenações proferidas em processos de improbidade administrativa pelos tribunais regionais federais de todas as regiões do Brasil, percebeu-se que a maioria dos condenados pertencia ao sexo masculino, com 69% dos casos. Somando-se os casos de condenações exclusivas de homens com os processos em que existiram condenações simultâneas de homens e mulheres, pôde-se concluir que em 87% das decisões uma pessoa do sexo masculino foi condenada por improbidade nos autos analisados.

Quanto ao cargo eletivo exercido, constatou-se que o maior percentual de condenados, aproximadamente 47% dos casos, não exercia qualquer cargo eletivo. Dentre aqueles ocupantes de tais cargos, o de Prefeito apareceu com a porcentagem mais considerável, com 38% dos processos analisados.

No que diz respeito aos requisitos para a decretação da inelegibilidade decorrente de condenação por improbidade administrativa os dados se apresentaram da seguinte forma: **a)** a suspensão dos direitos políticos apareceu em 72,5% das decisões avaliadas; **b)** a existência de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado se apresentou em 100% dos processos; **c)** o dolo, por sua vez, foi constatado em 81,2% das decisões; **d)** constatou-se o dano ao erário em 58,1% dos autos considerados; e, **e)** o enriquecimento ilícito foi verificado em 29,6% das deliberações pesquisadas.

Outro aspecto que chamou a atenção foi que os casos apreciados pelo trabalho causaram um dano aos cofres públicos no valor global de R\$ 106.876.551,97 e um enriquecimento ilícito de agentes públicos e políticos na ordem de R\$ 28.985.570,88.

Outrossim, restou evidenciado que foram diversificados os fatos atribuídos aos condenados pelo cometimento de atos de improbidade administrativa. Mereceu destaque as condenações por desvio ou apropriação de recursos públicos, com 25,06% dos casos; má aplicação de recursos públicos, com 22,65% do total; ilegalidades praticadas contra a previdência social, com 12,53% dos processos pesquisados; ausência de prestação de contas, com 11,08% dos dados globais; fraudes em processos licitatórios, com 10,12%; e, obtenção de vantagens ilícitas em razão do exercício do cargo, com 6,75% dos eventos averiguados.

Em que pese tais informações, considerados os elevados valores decorrentes do dano ao erário e do enriquecimento ilícito e da gravidade dos fatos atribuídos nas decisões condenatórias examinadas, os dados levantados nos mostraram que somente 11,6% dos condenados poderiam ser considerados inelegíveis tomando por base todos os requisitos estabelecidos pela “Ficha

Limpa” para a inelegibilidade decorrente da improbidade administrativa. Então, das 415 decisões analisadas, apenas 48 delas, ou 11,6%, preencherem todas as condições necessárias à decretação de inelegibilidade prevista pela Lei da “Ficha Limpa”. Assim, 88,4% dos condenados estariam livres para postularem cargos eletivos.

Outros dados interessantes surgiram quando confrontados os números extraídos dos processos de improbidade aferidos. Demonstrou-se que a soma integral dos danos ao erário e dos enriquecimentos ilícitos indicados nos autos correspondeu a elevados R\$ 135.862.122,85 (cento e trinta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, cento e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos). Por outro lado, os casos de inelegibilidade que completaram todos os pressupostos legais da “Ficha Limpa”, estabelecidos no artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da legislação de regência, somaram, de dano e de enriquecimento ilícito, ao todo, a quantia de R\$ 33.154.863,00 (trinta e três milhões, cento e cinquenta e quatro mil e oitocentos e sessenta e três reais), o que corresponde a aproximadamente 24,4% do total apurado.

Constata-se, assim, das análises perpetradas, que pessoas que causaram prejuízo ao erário e se enriqueceram ilicitamente em R\$ 102.707.259,85 (cento e dois milhões, setecentos e sete mil, duzentos e cinquenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) não cumpriram todas as condições estabelecidas pela norma para o reconhecimento da inelegibilidade, do qual se conclui, portanto, que processados que mal aplicaram ou mesmo desviaram quantias vultosas inerentes à coisa pública permaneceram plenamente elegíveis, isso tomando por base o teor da própria Lei nº 64/1990, com a alteração da Lei Complementar nº 135/2010.

Num segundo momento, ao analisar os dados das eleições municipais de 2020, disponibilizados pelo TSE, a presente pesquisa ratificou as informações trazidas inicialmente e demonstrou que um percentual muito baixo de registros foi indeferido com base em condenações tomadas em processos que apuraram atos de improbidade administrativa.

Do total de indeferimentos de registros analisados, o estudo concluiu que o cargo que os candidatos impugnados mais pretendiam disputar era o de vereador, que atingiu o percentual de 78%, seguido pelo de prefeito, com 17%, e pelo cargo de vice-prefeito, com 5% das candidaturas indeferidas pelos tribunais eleitorais pátrios.

Também restou evidenciado que a grande maioria dos candidatos que não puderam participar do pleito eleitoral municipal passado era de homens, com 80% dos indeferimentos, contra, logicamente, 20% de candidatas mulheres afastadas da disputa.

O partido que mais apresentou registros de candidatura indeferidos foi o MDB, com 10% dos eventos pesquisados, seguido pelo DEM, com 7%, pelo PSD, com 6%, e pelos partidos Progressistas e Podemos, com 6% cada um deles.

Outro fator que chamou a atenção no pleito eleitoral analisado foi a atuação contundente do Ministério Público Eleitoral, que, sozinho, impugnou e/ou requereu o indeferimento de 76% das candidaturas barradas pela Justiça Eleitoral. Atuando de forma conjunta com candidatos, partidos ou coligações, o percentual sobe para 93% dos casos.

Das condenações proferidas com base na Lei nº 64/1990, que indeferiram registros de candidatura pelo país, a pesquisa apontou que o cometimento de crimes foi a que mais deixou candidatos inelegíveis, o correspondente a 49,8% do total analisado, sendo mais comum a prática dos delitos contra o patrimônio (18%) e de tráfico de drogas (8%). Após, aparece como principal motivo para retirada de candidatos do jogo eleitoral, as reprovações de contas de gestores públicos pelos Tribunais de Contas, com 28,4% da análise global. Em seguida, os inelegíveis que restaram demitidos do serviço público apareceram em 10% das condenações avaliadas. A causa de inelegibilidade estudada apareceu apenas no quarto lugar dos indeferimentos de candidaturas no pleito de 2020, com um percentual baixíssimo, porquanto apenas 6,4% dos competidores tiveram seus registros indeferidos por condenação decorrente de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário e de enriquecimento ilícito.

Logo, os dados pesquisados enfatizaram que apenas 6,4% dos indeferimentos de registros de candidatura com base na Lei da “Ficha Limpa” decorreram de condenações proferidas em processos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário e de enriquecimento ilícito, o que demonstrou que tal espécie de inelegibilidade, da forma como foi aprovada pelo Congresso Nacional não restringiu, ou pouco restringiu, a participação de condenados que malversaram dinheiro público nas últimas eleições municipais.

Em arremate, a Lei da “Ficha Limpa”, que, por sua vez, alterou, em 2010, a Lei nº 64/1990, popularmente conhecida como lei das inelegibilidades, ao exercer a *accountability* horizontal, na tentativa de punir os administradores malfeitores, não proporciona a restrição da competição, retirando do processo eleitoral agentes públicos condenados pelos mais diversificados atos ilícitos. Destarte, candidatos condenados pelos mais distintos atos ímprobos estão podendo competir normalmente nas eleições realizadas por todo o país!

REFERÊNCIAS

ALBERTO VIEIRA DE MELO, Clóvis; ZAVERUCHA, Jorge. Alta corrupção como resposta a baixos níveis de accountability. 2003. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMES, B.; BAKER, A.; RENNO L. R. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry or Pork? In: POWER, T. J.; KINGSTONE, P. R. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina Silvia (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. v. 1.

ARATO, A. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. Lua Nova – **Revista de Cultura e Política**, v. 1, p. 55-6, 2002.

ARAÚJO, A. C. A. *Da iniciativa popular ao STF: atores, escolhas e interesse no processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa*. 2012. 125 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

ASSUNÇÃO, Moacir; ASSUNÇÃO, Marcondes Pereira. *Ficha Limpa: a lei da cidadania: manual para brasileiros conscientes*. Santos, SP: Realejo Eleições, 2010.

BANDEIRA, Marina. *Definição das variáveis e métodos de coleta de dados*. Disponível em: [https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/lapsam/Metodo%20de%20pesquisa/Metodos%20de%20pesquisa%202013/Texto 9 - Definicoes das variaveis e metodo de coletas de dados.pdf](https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/lapsam/Metodo%20de%20pesquisa/Metodos%20de%20pesquisa%202013/Texto%209%20-%20Definicoes%20das%20variaveis%20e%20metodo%20de%20coletas%20de%20dados.pdf). Acesso em 13/02/2021.

BITTAR, Paula. Especialistas lamentam baixa representatividade feminina na política. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 27/08/2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/800827-especialistas-lamentam-baixa-representatividade-feminina-na-politica/>>. Acesso em: 25/01/2022.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 518*, de 2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, Brasília, DF, 2009. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=Tramitacao-PLP+518/2009. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de emenda à Constituição (PEC) 03/2021*, de 2021. Altera os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares e dá outras providências, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. Planalto. *Lei Complementar nº 135*, de 4 de julho de 2010. Altera a Lei Complementar 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, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Planalto. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 58 de 2010 (complementar): Lei da Ficha Limpa*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96850#tramitacao>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.

CARTA CAPITAL. *85% dos brasileiros são a favor da Lei da Ficha Limpa*. 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/85-dos-brasileiros-sao-a-favor-da-lei-da-ficha-limpa>. Acesso em 10 de março de 2021.

CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon; Jacinto (coorden.). *Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

CAVALCANTE JÚNIOR, O.; COELHO, M. V. F. *Ficha Limpa: a vitória da sociedade: comentários à Lei Complementar 135/2010*. Brasília, DF: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal, 2010. 135 p.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança – São Paulo –

22 a 24 de novembro de 2006, p. 5. Disponível em www.Anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG.118.pdf. Acesso em 29/05/2021.

CENTRO NACIONAL DE FÉ E POLÍTICA “DOM HELDER CÂMARA”. *1,3 milhão de assinaturas da campanha Ficha Limpa deve ser alcançado em 7 de setembro*. Disponível em: http://www.cefep.org.br/divulgacao/1,3_milhao_assinaturasr_alcancado_7_setembro. Acesso em 10 de março de 2021.

DAHL, R. Poliarquia. **Ed. Edusp**, São Paulo, p. 26, 2015.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DE ALMEIDA PÉRICO, Roselaine. Direito Eleitoral: Noções Introdutórias e Conceitos Básicos. Princípios Constitucionais. A Justiça Eleitoral. Condições de Elegibilidade. Causas de Inelegibilidade. Sistemas Eleitorais adotados no Brasil. Legislação Brasileira Específica. Partidos Políticos. Processo Eleitoral. Registro de Candidaturas. Propaganda Eleitoral. Recurso em Matéria Eleitoral. Ações em Matéria Eleitoral.

DOMINGOS, Nelson. *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. 200 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

DUVERGER, Maurice. *Os grandes sistemas políticos*. Tradução de Fernando Ruivo e Fernando A. F. Pinto. Coimbra: Almedina, 1985.

ELKLIT, Jørgen e REYNOLDS, Andrew. (2000), *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda*. Trabalho apresentado na 96ª reunião anual da American Political Science Association - APSA, Washington D.C., 30 de agosto-3 de setembro.

FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. 2008. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade*. Lua Nova, 84, São Paulo, pp. 65-94, 2011.

FLEISCHER, D. e BARRETO, L. (2009). *El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño*. *América Latina Hoy*, 51, pp. 117-38.

FURTADO, J. R. C. *Direito Financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

G1. *Entenda a Lei da Ficha Limpa*. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/entenda-lei-da-ficha-limpa.html>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2021.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 27-42, 2011.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Vol. 3. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 91-121.

HAGOPIAN, F. Chile and Brazil. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. O Federalista. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. O Federalista. In: Os pensadores. São Paulo: Victor Civita Editor, 1979.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. O Federalista. In: WEFFORT, Francisco (Org.). Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 91-184.

HOBBS, Thomas. *English Works*. Edited by Sir Willian Molesworth. London: Longmans, Brown, Green and Longmans, 1839-1845, vol. III: 159-160.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994), *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX* São Paulo, Ática.

LEITE, L. R. *Análise histórica da Lei da Ficha Limpa à Luz da Accountability*, Brasília, 2015, 56 p., Curso de Ciência Política na Universidade de Brasília.

LIMA, Daniela; CAMARGO, Renata. Processados são de 16 partidos e todos os estados. Congresso em Foco, 05 jun. 2009. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=1&cod_publicacao=28466. Acesso em 05 jun. 2021.

LOPES, E. *Aliados trabalham contra ficha limpa*. 2010. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,aliados-trabalham-contr-ficha-limpa,536700>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Um pensador da democracia: a ciência política de Wanderley Guilherme dos Santos. **Dados**, v. 63, n. 1, 2020.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford, California: Stanford University Press, 2006.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*, São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2014. 167 p.

MARCHETTI (2008). *Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. Dados*, 51, 4: 865-893.

MARCHETTI, Vitor. A Ficha Limpa no contexto da governança eleitoral brasileira. **Interesse Nacional**, v. 12, p. 33-42, 2011.

MARCHETTI, Vitor. *A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira*. Interesse Nacional, n° 12, p. 33-42, 2011.

MARTINS, Manuel Meirinho. *Representação política, eleições e sistemas eleitorais: uma introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

MATTAR, F. Pesquisa de marketing. Ed. Atlas. 1996.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; PEREIRA, José Wilas. *Corrupção e padrões de ineficiência nas gestões municipais detectados por Corte de Contas Estadual*, Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 53-77, set.-dez. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Revista de Sociologia e Política, n° 25, 2005. Pp. 25-38.

MILL, J. S. Considerações sobre o governo representativo. Porto Alegre, RS: L&PM, 2020. 336 p.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 170.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. *Quando foi criado*. Disponível em: <http://www.mcce.org.br/quando-foi-criado/>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2021.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.mcce.org.br>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. (2002). *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*. International Political Science Review, vol. 23, pp.5-27.

MULHERES BATEM RECORDES DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA BRASILEIRA. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**, Brasília, 13/04/2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/mulheres-batem-records-de-participacao-na-politica-brasileira>>. Acesso em: 27/01/2022.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-52.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política*, Buenos Aires, Revista de Reflexión y análisis político, 2001, 7: 11-34.

PASTOR, Robert A. (1999), *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*. Democratization, vol. 6, n° 4, pp. 1-27.

PEREIRA, C. and TAYLOR, M. Clean Slate Law: Raising Accountability in Brazil, 2010. Disponível em: https://www.brookings.edu/opinions/2010/1222_brazil_corruption_pereira.aspx. Acesso em 13 jun. 2021.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: La outra cara Del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique. *Controlando La Politica. Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PITKIN, H. 1971. *The Conception of Representation*. Berkeley: University of California.

PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

POWELL, G. B. The Chain of Responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

PRZEWORSKI, A. 1989. *Capitalismo e democracia*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras. [Links]

PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Relume-Dumará.

PRZEWORSKI, Adam. Uma concepção minimalista de democracia. **O valor da democracia**, p. 23-55, 1999.

RAMAYANA, Marcos. A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 3, 2012.

REIS, Márlon. *O gigante acordado: manifestações, Ficha Limpa e reforma política*. Rio de Janeiro: Leya 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, SP. Atlas, 2012.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: Constituinte necessária das sociedades democráticas. *ReFAE – Revista da Faculdade de Administração e Economia*, v. 5, n. 1, p. 92.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 117.

SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação Democrática no Brasil*. São Paulo, Konrad-Adenauer.

SARTORI, Giovanni. *Teoria de La Democracia*. Vol I, México: Alianza, 1997.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualising accountability. Na approach to measurement. *Bridging Theory and Practice*. Research Dissemination Series: Working Paper. Issue 2. October 2012.

Acesso em <http://downloads.bbc.co.uk/rmttp/mediation/pdf/conceptualisingaccountability>. Acesso em 26/05/2021, p. 3 a 5.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F; SCHEDLER, Andreas. *The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers: 1999.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). *Enforcing the rule of the law: the politics of societal accountability in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

SOARES, Kelly Cristina Costa. Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia. **Revista Estudos de Política**, v. 1, n. 1, 2012.

SOUZA; Ticiane Carneiro Santa Cruz. **Padrões de condenações do Tribunal de Contas da União a Gestores Públicos e Participação Política** 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado) – Ciência Política, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019. Disponível em: < <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/9073>>. Acesso em: 22/05/2021.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. *Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*. Latin American Politics & Society, v. 49, N. 1, Spring 2007, p. 59-87.

TUROLLO JUNIOR, R. *Criador da Ficha Limpa refuta comparação com dez medidas*. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1841960-criador-da-ficha-limpa-refuta-comparacao-com-dez-medidas.shtml>. Acesso em 03 jul. 2021.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* In: Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191, 2006.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Justiça Eleitoral e judicialização da política: um estudo através da história*. 2009. 233 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. In: Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 140, 2006.