



Número: **0600118-39.2020.6.05.0175**

Classe: **RECURSO ELEITORAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral**

Órgão julgador: **Gabinete do Juiz Ávio Mozar José Ferraz de Novaes**

Última distribuição : **27/10/2020**

Processo referência: **0600118-39.2020.6.05.0175**

Assuntos: **Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Impugnação ao Registro de Candidatura, Registro de Candidatura - RRC - Candidato, Cargo - Vice-Prefeito, Eleições - Eleição Majoritária**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL (RECORRENTE)			
MANOEL FRANCISCO GUEDES (RECORRIDO)		WALLA VIANA FONTES (ADVOGADO)	
PT- PARTIDO DOS TRABALHADORES (INTERESSADO)			
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17152 632	02/11/2020 14:49	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

RECURSO ELEITORAL (11548) - Processo nº 0600118-39.2020.6.05.0175 - Iuiú - BAHIA

[Inelegibilidade - Rejeição de Contas Públicas, Impugnação ao Registro de Candidatura, Registro de Candidatura - RRC - Candidato, Cargo - Vice-Prefeito, Eleições - Eleição Majoritária]

RELATOR: AVIO MOZAR JOSE FERRAZ DE NOVAES



RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Advogado do(a) RECORRENTE:

RECORRIDO: MANOEL FRANCISCO GUEDES INTERESSADO: PT- PARTIDO DOS TRABALHADORES

Advogado do(a) RECORRIDO: WALLA VIANA FONTES - SE0008375

Advogado do(a) INTERESSADO:

DECISÃO

Trata-se de recurso interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, qualificado nos autos, em face de sentença proferida pelo juízo da 175ª Zona Eleitoral que, deferiu registro de candidatura de **MANOEL FRANCISCO GUEDES** ao cargo de vice-prefeito do município de Palmas de Monte Alto, por ocorrência de hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g” da LC 64/90).

Alega em síntese, o recorrente, que o recorrido teve suas contas de gestão de recursos públicos federais repassados ao município, como prefeito do município de Palmas de Monte Alto, rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão de abril de 2013, fato gerador de inelegibilidade até o ano de 2021, o que impediria sua candidatura nessas eleições.

De acordo com a sentença proferida pelo juízo *a quo*, o recorrido teve, efetivamente, suas contas rejeitadas pelo TCU, mas o fato gerador dessa rejeição teria ocorrido “Há quase vinte anos”, não sendo razoável e proporcional, no entendimento do juízo *a quo*, a imposição da inelegibilidade nestas eleições em virtude de fato ocorrido “há tantos anos”.

Em suas contrarrazões recursais, o recorrente alegou, inicialmente, que a competência para julgamento das suas contas seria da Câmara de Vereadores, e não do TCU, além de reforçar o argumento da razoabilidade e da proporcionalidade da sanção, aventado na sentença *a quo*. Além disso, sustenta o recorrido que não teria havido ato doloso e insanável de improbidade administrativa que justificasse a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g” ao caso em análise.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Eleitoral opinou pelo provimento do recurso.

O recurso foi apresentado de forma tempestiva, tendo sido atendidos os pressupostos recursais.



É o relatório. Decido.

A análise do mérito recursal impõe um esforço de interpretação sistemática de todo o ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, composto não apenas pela Lei das Inelegibilidades, cujo dispositivo previsto no artigo 1º, I, “g” serviu de fundamento jurídico para a decisão a quo e para a própria propositura da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura proposta em face do réu, ora recorrente, mas também, e principalmente, pela Constituição Federal de 1988, a ser interpretada em toda a sua complexidade material, a qual exorbita o âmbito das normas formalmente constitucionais para adentrar no plano da análise da natureza jurídica das normas ingressantes na ordem jurídica nacional decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil em conformidade com os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 5º da Lei Maior.

De acordo com o texto constitucional, no seu artigo 5º, §§ 1º, 2º e 3º, *in verbis*:

Art. 5º. (...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Como se observa da leitura dos dispositivos constitucionais referidos, o rol de direitos e garantias fundamentais, com aplicabilidade imediata e supremacia jurídica e axiológica no ordenamento jurídico pátrio, não deve ser considerado um rol exaustivo, limitado às normas jurídicas expressamente previstas nos setenta e oito incisos do artigo 5º da Constituição Federal, mas também integrado por outras normas jurídicas, exteriores ao texto formal da Constituição, mas que guardem consonância com tais direitos e garantias, provenientes, inclusive, de tratados internacionais, dos quais o Brasil seja signatário.

Tais tratados internacionais de direitos humanos, inclusive, poderão ser equiparados a emendas constitucionais, quando ratificados pelo Congresso Nacional por no mínimo três quintos dos deputados federais e senadores, em dois turnos, em cada uma das casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em regra estabelecida pelo § 3º do artigo 5º da Carta Constitucional, dispositivo este incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004.

Em 1992, a República Federativa do Brasil tornou-se signatária do Pacto de San Jose da Costa Rica, também conhecido como Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o qual, posteriormente, foi ratificado pelo Congresso Nacional.



Tendo em vista tratar-se de um arcabouço normativo anterior, cronologicamente, à Emenda Constitucional 45, de 2004, um intenso debate se estabeleceu acerca de qual seria a natureza e o status jurídico do referido tratado internacional no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que sua ratificação formal não se deu na forma prevista no atual § 3º do artigo 5º da Constituição, inexistente juridicamente à época. Afinal, o Pacto de San Jose da Costa Rica deve ter status jurídico de emenda constitucional ou de mera lei ordinária, a exemplo do que ocorre com os decretos legislativos de forma geral?

Firmando a Tese de Repercussão Geral nº 60, em 03 de dezembro de 2008, a partir do julgamento do RE 466343/SP, o Supremo Tribunal Federal declarou que “é ilícita a prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”.

Para além do enunciado desta importante tese, que, a primeira vista, não guarda relação com o presente caso em análise, emana o fundamento jurídico da decisão, suscitado no voto do Ministro Gilmar Mendes que ampliou a análise da questão realizada até então pelo Ministro Cezar Peluso, relator do processo, para abordar questão atinente à legitimidade da prisão civil do depositário infiel à vista dos tratados internacionais de direitos humanos, invocando o art. 7º, nº. 07 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica)

Como bem destacado por Lorena Miranda Santos Barreiros[1], o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, apontou a existência de quatro linhas principais que buscam esclarecer a relação de hierarquia normativa a ser observada entre os tratados internacionais e a Constituição: a primeira delas conferindo status supraconstitucional aos tratados internacionais, em matéria de direitos humanos; a segunda atribuindo caráter constitucional; a terceira conferindo status de lei ordinária e a quarta caracterizando tais tratados como normas supraleais.

Após a exposição teórica das diferenças de critérios, o Ministro Gilmar Mendes concluiu que tratados e convenções internacionais de direitos humanos anteriores à Emenda Constitucional 45, que tenham sido ratificados pelo Brasil, têm natureza supraleal, devendo prevalecer, portanto, em uma escala hierárquica, sobre as leis ordinárias e as leis complementares. Eis o trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, em que tal tese é firmada:

(...) diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na [CF/1988](#), tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da [CF/1988](#) sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, LXVII) não foi revogada (...), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria (...). Tendo em vista o caráter supraleal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada. (...) Enfim, desde a adesão do Brasil, no ano de 1992, ao PIDCP (art. 11) e à CADH — Pacto de São José da Costa Rica (art. 7º, 7), não há base legal para aplicação da parte final do



art. 5º, LXVII, da [CF/1988](#), ou seja, para a prisão civil do depositário infiel. [[RE 466.343](#), rel. min. **Cezar Peluso**, voto do min. **Gilmar Mendes**, P, j. 3-12-2008, *DJE* 104 de 5-6-2009, [Tema 60](#).]

O julgamento do Tema 60 de Repercussão Geral, pelo STF, cujo precedente veio a lastrear, em dezembro de 2009, a Súmula Vinculante nº. 25 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “É ilícita a prisão de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”, promoveu, como bem destacado por Lorena Miranda Santos Barreiros[2], um amplo debate acerca da natureza dos tratados internacionais de direitos humanos, tendo prevalecido a tese defendida pelo ministro Gilmar Mendes, da natureza supralegal, porém infraconstitucional, desses tratados, em face da tese defendida pelo Ministro Celso de Mello, segundo a qual todos esses tratados, versados em matéria de direitos humanos, teriam status constitucional.

Qual a relação existente, contudo, entre o presente caso em análise neste recurso, e a teoria da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, ora exposta?

Roberta Maia Gresta, Ângelo Castilhos e Michelle Pimentel Duarte[3], em estudo desenvolvido no âmbito do projeto de sistematização das normas eleitorais brasileiras, realizado em 2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral, sob a coordenação do Ministro Edson Fachin, respondem a esta questão ao analisar o sistema jurídico brasileiro referente ao contencioso eleitoral e às hipóteses de inelegibilidade previstas no artigo 1º da Lei Complementar nº. 64/1990, suscitando a importância e a premência do debate acerca de uma possível inconveniência de algumas das normas relativas à inelegibilidade infraconstitucional, previstas a partir da Lei da Ficha Limpa, publicada em 2010, destacando que:

O STF reconhece o status supralegal dos tratados e convenções internacionais ratificados sem a observância do art. 5º, § 3º, da CF/1988 (precedentes para edição da Súmula Vinculante nº 25, segundo a qual “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”. Julgamento da ADI nº 5.240, em 20.8.2015, a qual reafirma que “tratados e convenções internacionais com conteúdo de direitos humanos, uma vez ratificados e internalizados, ao mesmo passo em que criam diretamente direitos para os indivíduos, operam a supressão de efeitos de outros atos estatais infraconstitucionais que se contrapõem à sua plena efetivação” (voto do Min. Luiz Fux). A mesma CADH que, examinada, levou à fixação da tese da supralegalidade dispõe em seu art. 23, item 2, acerca dos direitos políticos, que “a lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

Por outro lado, a CF/1988, em seu art. 14, § 9º, autoriza a lei complementar a criar causas de inelegibilidade destinadas a “proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.



A questão que se coloca é se a disposição da CF/1988 (norma superior) neutraliza a norma da CADH, que lhe é inferior, ou se esta, por ser superior à norma legal oriunda de lei complementar, teria por efeito apor um critério de seleção das restrições admissíveis para a tutela dos bens jurídicos cuja proteção a CF/1988 reclama.

Como se observa, estamos diante da necessidade de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio que, por um lado, prevê a possibilidade de existência de normas jurídicas infraconstitucionais, a serem estipuladas por lei complementar, que estabeleçam hipóteses de inelegibilidade, e, portanto, de restrição à capacidade política passiva dos cidadãos, e, por outro lado, nega a possibilidade de que tais restrições avancem a motivos decorrentes de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal, em decorrência do artigo 23 do Pacto de San Jose da Costa Rica, cuja hierarquia no plano do ordenamento jurídico já foi reconhecida, conforme exposto anteriormente, como sendo de natureza supralegal e paralisante sobre normas infraconstitucionais em sentido contrário.

Realizando, neste voto, esta imperiosa análise sistemática, não restam dúvidas de que a Lei Complementar n.º 64, de 1990, com suas posteriores alterações decorrentes da publicação, em 2010, da Lei Complementar n.º 135, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, deve ser interpretada à luz do Pacto de San Jose da Costa Rica, Tratado Interamericano de Direitos Humanos, cuja natureza supralegal se sobrepõe ao status jurídico normativo da referida Lei Complementar.

Como destaca Jaime Barreiros Neto[4], o direito eleitoral existe, em uma democracia efetiva, com a finalidade de garantir a normalidade eleitoral, a partir do combate a qualquer espécie de fraude que “possa macular o processo de livre tomada de decisões por parte dos cidadãos, seja nas eleições, sejam nos plebiscitos ou referendos”, bem como para primar pela legitimidade do poder inerente ao povo de participar da vida política do Estado, o poder de sufrágio, ao buscar “preservar a total capacidade decisória de cada indivíduo, para que o cidadão, diante da urna, faça suas escolhas sem qualquer tipo de subordinação a forças que não provenham da sua própria liberdade de consciência e soberania de escolha”.

A Justiça Eleitoral, neste sentido, visando a consagrar os objetivos essenciais do direito eleitoral e da própria democracia, deve atuar sempre de forma a garantir as liberdades políticas fundamentais, o exercício da cidadania, a pluralidade de ideias e a igualdade material de condições entre os diversos atores do processo político, agindo em consonância com o princípio da autenticidade eleitoral, descrito por Eneida Desiree Salgado como componente essencial do conjunto de direitos, liberdades e garantias que possibilitem a plena formação da vontade política, “sem vícios e sem distorções”, a partir de dois aspectos cruciais à configuração democrática constitucional: a liberdade do voto e a igualdade do voto[5].

A necessidade de concretização da legitimidade democrática e da autenticidade eleitoral, a partir do devido sopesamento entre a essencialidade dos direitos políticos, nas suas dimensões ativa e passiva, e a primordial defesa da moralidade pública, da alternância e da descentralização do poder político e da preservação da igualdade política, autorizam que haja, no entanto, a presença de restrições legais ou práticas restritivas ao pleno e absoluto exercício dos direitos políticos. É evidente que os direitos políticos



de natureza passiva podem ser limitados e restringidos, em celebração ao próprio objetivo central do direito eleitoral, já exposto neste voto: a consagração da normalidade e da legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular.

Como instrumento necessário à consagração da autonomia do eleitor e da conseqüente legitimidade do poder de sufrágio, da moralidade pública e da própria harmonia social, a Constituição Federal prevê a existência de causas de inelegibilidade, qualificadas por Djalma Pinto e Elke Petersen como instrumentos “de enorme utilidade para a proteção da sociedade, impedindo que pessoas, notoriamente ameaçadoras da probidade na Administração Pública, possam chegar ao comando do poder político”. Como bem lembram os referidos autores[6]:

É, pois, pela via da inelegibilidade, descrita em norma legitimamente produzida pelos representantes do povo, que se erige a primeira barreira de proteção ao Estado, mediante a observância de requisitos inegociáveis para investidura de alguém no seu comando. Depois de cumpridas as exigências para a fruição da elegibilidade, caberá ao próprio povo fazer a triagem, escolhendo aqueles que melhor atendam às suas expectativas em determinado momento.

Com grande acuidade, o constitucionalista português Jorge Miranda[7] nos lembra, no entanto, que “as inelegibilidades acarretam restrições a um direito fundamental”, as quais deverão obedecer aos limites das garantias ao conteúdo essencial desses direitos, observando-se, assim, a reserva da lei, a não retroatividade e a proporcionalidade, com a consagração de um “caráter restritivo das restrições”.

A “reserva da lei”, no caso em análise, não se resume, simplesmente, à aplicação do dispositivo normativo previsto no art. 1º, I, “g” da Lei Complementar nº. 64/1990, mas sim da interpretação sistemática de todo o ordenamento jurídico, a partir da consideração do caráter supralegal do Pacto de San Jose da Costa Rica, que assim dispõe, em seu artigo 23:

Artigo 23 - Direitos políticos

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

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.



Como se observa, de acordo com os itens 1 e 2 do artigo 23 do Pacto de San Jose da Costa Rica, cuja natureza de norma supralegal, superior, portanto, às leis ordinárias e às leis complementares (como é o caso da Lei das Inelegibilidades), já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal desde 2008, no já citado julgamento gerador da Tese de Repercussão Geral nº. 60, eventuais restrições ao direito de ser votado devem decorrer, exclusivamente, de motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Não sobrevivem, portanto, quaisquer outras restrições ao exercício da capacidade política passiva, decorrentes de leis ordinárias ou leis complementares, inferiores hierarquicamente ao Pacto de San Jose da Costa Rica, que não se restrinjam, estritamente, a motivos relacionados à idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Restrições outras que, eventualmente, venham a ser estabelecidas, contrariando o referido tratado internacional, somente poderão ser consideradas juridicamente válidas se previstas no próprio texto constitucional, por meio de emenda constitucional, ou então estabelecidas por novo tratado internacional de direitos humanos de hierarquia idêntica ou superior ao Pacto de San Jose da Costa Rica.

A Lei da Ficha Limpa continua a ser válida no Brasil, como já afirmado também pelo Supremo Tribunal Federal, mas, por uma questão de coerência sistemática do ordenamento jurídico, tão somente naquilo em que não se opuser aos tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Pacto de San Jose da Costa Rica, com natureza jurídica supralegal ou mesmo constitucional (naqueles casos em que a ratificação se der em conformidade com o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988)[8].

Doutrina de vanguarda no Brasil, a exemplo da firmada por Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, já vem apontando neste sentido, o qual deverá guiar a jurisprudência das cortes eleitorais, doravante. Como bem ressaltado por Peregrino Ferreira[9]:

A Convenção, em razão da gravidade dos direitos políticos, *ab ovo*, enuncia as possibilidades específicas de sua restrição, devendo tal cláusula ser lida *numerus clausus*: motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal. Essas são as únicas restrições aos direitos e oportunidades de participação política acolhidas pela norma convencional, dada a repercussão desses direitos fundamentais. E, a magnitude de tais normas fica ainda mais nítida quando a Convenção Americana exclui, da possibilidade de suspensão das garantias (dispositivo emergencial da Convenção do art. 27), em momentos de grave turbacão, exatamente, os direitos políticos e aqueles necessários para seu usufruto.

Não se pode olvidar que, ao analisar as ações declaratórias de constitucionalidade 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4578 (julgadas em conjunto), enfrentando a questão da compatibilidade das normas jurídicas criadas pela Lei Complementar nº. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), o Supremo Tribunal Federal se pronunciou no sentido da constitucionalidade da referida lei, alteradora da Lei Complementar 64, de 1990, fato que, a uma primeira vista poderia ser interpretado como fator impeditivo a um debate acerca da possibilidade de incongruência da alínea “o” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64 em face da Constituição, como o que ora se propõe.



Ocorre que, como bem destacado por Marcelo Peregrino[10], o STF, ao realizar o controle concentrado da Lei da Ficha Limpa:

afastou as objeções constitucionais, mas *olvidou a necessidade da “dupla congruência” daquele ato normativo com a Convenção Americana de Direitos Humanos* ou qualquer outro acordo nacional do que o Brasil é parte (bloco de constitucionalidade)

Não exerceu assim, o Supremo Tribunal Federal, o poder-dever de aplicação direta à obrigação convencional que não está paralisada por força do julgamento das ADI/ADCs justamente porque a Suprema Corte não enfrentou esse argumento.

A questão objeto de discussão, portanto, relativa à inconveniência do artigo 1º, I, “g” da Lei Complementar 64/90 em face do Pacto de San Jose da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos), *transborda os limites objetivos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, na medida em que o precedente firmado não enfrentou a questão concernente à necessidade de congruência da referida lei com as normas firmadas em tratado internacional ratificado pelo Congresso Nacional*, cuja natureza supralegal, superior hierarquicamente, portanto, à citada Lei Complementar, já foi reconhecida pela própria corte suprema, a partir do julgamento do RE 466.343 (Tema de Repercussão Geral nº. 60, de efeito vinculante a todo o sistema judiciário nacional).

Em grupo de trabalho coordenado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral pelo ministro Edson Fachin, em 2019, relativo à sistematização das normas eleitorais, Roberta Gresta, Ângelo Castilho e Michelle Duarte Pimentel[11], enfrentando a questão da inconveniência de dispositivos da Lei das Inelegibilidades em face do Pacto de San Jose da Costa Rica e do julgamento, pelo STF, das ADCs 29 e 30, já indicavam o seguinte alerta, dirigido às cortes eleitorais brasileira e ao Tribunal Superior Eleitoral, em especial:

Destaca-se que a procedência das ADCs nºs 29 e 30 redundou, conforme a ementa do acórdão, na declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas c, d, f, g, h, j, m, n, o, p e q do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, introduzidas pela LC nº 135/2010, *mas tal se refere sobretudo à retropectividade dos novos prazos e das novas causas de inelegibilidade.*

Ademais, as alíneas e e L foram destacadas no voto de relatoria, que propunha a interpretação conforme para possibilitar a “detrção” de período de inelegibilidade cumprido entre a condenação colegiada e o trânsito em julgado. Em algumas passagens dos votos dos ministros, há exame propriamente da constitucionalidade material, variando as alíneas examinadas e a amplitude desse exame, mas não se chegou a enunciar, ao final do julgamento, consenso a respeito.



Desse modo, entende-se que remanesce aberta a discussão sobre a constitucionalidade material das causas de inelegibilidade do artigo legal em análise e, particularmente, o enfrentamento do impacto da norma supralegal (art. 23, item 2, CADH) como eventual critério de adequação e proporcionalidade da imposição de inelegibilidade como meio para resguardar a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifos nossos)

Em artigo seminal sobre o tema da inconveniência de restrições a direitos políticos que exorbitem os limites do Pacto de San Jose da Costa Rica pelos países signatários (como é o caso do Brasil, que ratificou esse tratado, cujo status hierárquico reconhecido pelo STF é de supralegalidade), Luiz Magno Pinto Bastos Júnior e Rodrigo Mioto dos Santos[12] demonstram que a Corte Interamericana de Direitos Humanos já vem aplicando o Pacto de San Jose da Costa Rica em face de decisões ou leis restritivas de direitos políticos, promovidas por Estados signatários, que se mostraram incompatíveis com os limites restritivos impostos pelo referido pacto, no seu art. 23, n. 01 e 02, em análise.

No caso López Mendoza Vs. Venezuela, julgado em 2011, por exemplo, discutiu-se a validade de decisão do Controlador Geral da República venezuelano que impôs sanções de inelegibilidade (inabilitação para a disputa eleitoral por 03 anos) a Leopoldo López Mendoza, ex-prefeito da cidade de Chacao, decorrente de condenação por aplicação, pelo réu, de verbas orçamentárias em desacordo com a legislação pátria, quando do exercício do cargo de prefeito (situação semelhante a que é objeto desta Ação de Impugnação de Registro de Candidatura). A decisão foi confirmada pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela, que ampliou a sanção para 06 anos de inelegibilidade.

Inconformado, alegando a inconveniência da sanção aplicada, em face do Pacto de San Jose da Costa Rica, o Sr. Leopoldo López Mendoza reverteu a sanção aplicada, no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O fundamento central da decisão da Corte foi que a sanção imposta pela justiça venezuelana correspondia a uma “clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo.” (CorteIDH, 2011, § 105, p. 44-45).

Como bem destacado por Luiz Magno Pinto Bastos Júnior e Rodrigo Mioto dos Santos[13]:

A opinião majoritária da Corte nem sequer considerou os argumentos do Estado no tocante à existência de um esforço de combate à corrupção. Tratou a Corte de reconhecer que o dispositivo convencional impõe uma obrigação clara de que os Estados só poderiam restringir os direitos políticos fundamentais (de ser eleito, no caso) como resultado da prática de um comportamento tido por ilícito (inelegibilidade cominada) se, e somente se, este provimento judicial ostentasse os três elementos previstos na parte final do art. 23.2: ter sido emitido por juiz competente, ter havido uma condenação (com trânsito em julgado) e ter sido proferido em um processo penal.



Como já destacado, portanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4578 e as ADCs 29 e 30, não enfrentou o argumento da inconvenção de aspectos da Lei da Ficha Limpa em face do Pacto de San Jose da Costa Rica, remanescendo em aberto a discussão sobre a constitucionalidade material das causas de inelegibilidade do dispositivo legal em análise (art. 1º, I, “g” da LC 64/1990), particularmente no que se refere ao enfrentamento do impacto da norma supralegal (art. 23, item 2, CADH) como eventual critério de adequação e proporcionalidade da imposição de inelegibilidade prevista.

A questão objeto de discussão, como já exposto transborda os limites objetivos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento das ADCs 29 e 30, na medida em que o precedente firmado não enfrentou a questão concernente à necessidade de congruência dos novos dispositivos da Lei Complementar 64/190, criados pela Lei Complementar 135/2010, com as normas firmadas em tratado internacional ratificado pelo Congresso Nacional, cuja natureza supralegal, superior hierarquicamente, já foi reconhecida pelo STF e se impõe ao caso em análise neste recurso, a partir do julgamento do RE 466.343 (Tema de Repercussão Geral nº. 60, de efeito vinculante a todo o sistema judiciário nacional).

Ocorre que, em obediência ao princípio do colegiado, e tendo em vista que esta corte já se pronunciou, por maioria, no sentido da plena constitucionalidade dos dispositivos da Lei das Inelegibilidades, supero, por ora, o debate acerca da inconvenção da regra prevista no art. 1º, I, “l” da LC 64/90 e passo a analisar a questão presumindo a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, conforme entendimento firmado por este Tribunal.

Dessa forma, vislumbrando os fatos narrados e as provas acostadas aos autos, e aplicando a regra prevista no art. 1º, I, “g” da LC 64/90 como uma regra válida, voto pelo provimento do recurso.

Assim entendo porque, como bem argumentado pelo Ministério Público Eleitoral, o ato praticado revela-se como ato doloso e insanável de improbidade administrativa, haja vista que recursos federais repassados ao município para a realização de obras não foram utilizados de forma adequada, sem qualquer justificativa razoável, sendo este o principal vetor de fundamentação da decisão do Tribunal de Contas da União para a rejeição das contas do recorrente e para a configuração de ato insanável de improbidade administrativa, apto a atrair a incidência da regra disposta no art. 1º, I, “g” da LD 64/90. Neste sentido, destaca-se ementa do RE 17292, julgado pelo TSE em 2017, sob relatoria do Min. Napoleão Maia Filho, e citado no razões recursais, segundo o qual:

“(…) Ademais, para se caracterizar a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do art. 1º, I, da LC 64/90, não se exige a presença do dolo específico ou do consilium fraudis, bastando, como regra geral, o chamado dolo genérico, que se pode ter por configurado quando o Administrador não atende, voluntariamente, nem apresenta escusas aceitáveis para seu ato, os comandos constitucionais ou legais, que vinculam e pautam as condutas dos gestores, especialmente no que diz respeito aos gastos públicos. É correto afirmar que não se pode presumir a prática de conduta ilícita, mas também não se pode afastá-la ex gratia, quando o agente deixa de justificar seu ato ou de apresentar razões capazes de pelo menos



explicá-lo (...)” (Recurso Especial Eleitoral nº 17292, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Data 25/04/2017, Página 10-11)

Ademais, inobstante a competência da Câmara de Vereadores para o julgamento das contas de gestão e governo dos prefeitos municipais que agem como ordenadores de despesa, incidente na interpretação vigente relativa à alínea “g” do inciso I ao art. 1º da LC 64/90, firmada na tese de repercussão geral nº. 835 do Supremo Tribunal Federal, tal precedente não se aplica ao julgamento de recursos de repasses de recursos federais a municípios, que remanesce como atribuição administrativa do Tribunal de Contas da União. É o que se afere da jurisprudência pacificada pelo Tribunal Superior Eleitoral, *in verbis*:

“Eleições 2016. Recurso eleitoral. Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade do art. 1º, i, g, da LC 64/90. Consórcio intermunicipal. Responsável legal. Contas rejeitadas pelo tribunal de contas do estado. Órgão competente. Dolo não caracterizado. Inelegibilidade afastada. Provimento. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários nos 848.826/CE e 729.744/MG, em 17.8.2016, fixou a atribuição exclusiva da Câmara Municipal para o exame das contas, sejam de governo ou de gestão, dos Chefes do Poder Executivo. No entanto, tais decisões não abrangeram a competência para o julgamento das contas relativas aos convênios firmados entre diferentes entes federativos, entendimento que deve ser estendido ao caso dos autos. 2. *In casu*, o entendimento perfilhado no acórdão regional, segundo o qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é o órgão competente para julgamento das contas de prefeito relativas à atuação como representante legal de consórcio público intermunicipal não contradiz o atual posicionamento adotado pelo STF sob o regime de repercussão geral [...] 4. Nos consórcios públicos, assim como nos convênios, os recursos são oriundos de diferentes fontes, não sendo cabível, portanto, sob pena de violação ao princípio federativo e à autonomia dos entes consorciados, que a fiscalização contábil e financeira seja exercida pelo Poder Legislativo de apenas um deles. 5. Os Tribunais de Contas possuem competência para proferir decisão meritória acerca das contas de consórcio público, não se restringindo a atuar, nesses casos, como mero órgão auxiliar [...]” (*Ac de 9.3.2017 no REspe nº 17751, rel. Min. Luciana Lóssio.*)

A decisão do TCU pela rejeição das contas do recorrido, fato gerador da inelegibilidade, é de 23 de abril de 2013, projetando-se por 08 anos a partir desta data, fato impeditivo, portanto, do acolhimento do seu pedido de registro de candidatura, em face da regra prevista no art. 1º, I, “g” da Lc 64/90.

Isto posto, dou provimento ao recurso, para indeferir o pedido de registro de candidatura formulado pelo recorrido.

P.R.I.



[1] Lorena Miranda Santos Barreiros. Direito Processual Civil. In: BARREIROS, Lorena Miranda Santos; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **Repercussão Geral em Análise**: STF. 1. ed. p. 536-537. Salvador: JusPodivm, 2017.

[2] Op. cit. p. 541.

[3] GRESTA, Roberta Maia; CASTILHOS, Ângelo Soares; DUARTE, Michelle Pimentel. Relatório final do grupo V. In: BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático V: contencioso eleitoral e temas correlatos. P. 15-16. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

[4] Jaime Barreiros Neto, Os impactos do COVID-19 nas eleições 2020 e a proposta de unificação do calendário eleitoral. In: BAHIA, Saulo Casali. **Direitos e deveres fundamentais em tempos de Coronavirus**. 1. Ed. v. 01. São Paulo: Editora IASP< 2020.

[5] Eneida Desiree Salgado. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. 2. ed. p. 31. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

[6] PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. **Comentários à Lei da Ficha Limpa**. 1. Ed. p. 10. São Paulo: Atlas, 2014.

[7] Jorge Miranda, **Direito Constitucional III**: Direito Eleitoral; Direito Parlamentar. p. 63, Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

[8] Como bem destacado por Volgane Carvalho

[9] FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43814/o-controle-de-convencionalidade-da-lei-da-ficha-limpa/2>. Acesso em 25 out. 2020.

[10] Marcelo Ramos Peregrino Ferreira. O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidade. 1. ed. p. 256, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

[11] GRESTA, Roberta Maia; CASTILHOS, Ângelo Soares; DUARTE, Michelle Pimentel. Relatório final do grupo V. In: BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático V: contencioso eleitoral e temas correlatos. P. 16-17. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

[12] BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Miotto. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV São Paulo**. V.11 . p. 223-256. Jan. Jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n1/1808-2432-rdgv-11-1-0223.pdf>.

[13] BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Miotto. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito GV São Paulo**. V.11 . p. 223-256. Jan. Jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n1/1808-2432-rdgv-11-1-0223.pdf>.

Salvador, 2 de novembro de 2020.



AVIO MOZAR JOSE FERRAZ DE NOVAES
Relator

