A sanção de inelegibilidade e sua natureza personalíssima

Ana Tereza Basilio

Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, Ana Tereza Basilio, presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB, também é pós-graduada em Direito norte-americano pela Universidade de Wisconsin. Escolhida, em 2012, pela revista "Global Business Magazine", como uma das principais advogadas do cenário jurídico mundial e eleita pela revista "Global Awards 2012" como advogada do ano no Brasil, na área de contencioso civil e empresarial.



Resumo: A alteração da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/90, a denominada "Lei da Ficha Limpa" contempla relevantes inovações, inclusive nas condições de elegibilidade, através da majoração do período de inelegibilidade cominada, que passou de 3 (três) para 8 (oito) anos. Essa gravosa sanção, entretanto, só poderá ser imposta àquele que, efetivamente, praticou o tipo legal, em deferência ao princípio da intranscendência da pena.

A Lei Complementar nº 135/10, conhecida como a "Lei da Ficha Limpa", originou-se de relevante projeto de lei de iniciativa popular, que contou com mais de um milhão de assinaturas de cidadãos brasileiros. Tratou-se de iniciativa respaldada pelo disposto no §2º, do art. 61 da Constituição da República de 1988.

A Lei da Ficha Lima introduziu relevantes inovações no âmbito do Direito Eleitoral. Destacam-se, dentre as suas mais representativas contribuições, as novas condições de elegibilidade, introduzidas na Lei Complementar nº 64/90 pelo seu art. 2º, e o aumento do período da sanção de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos, através de alteração do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90.

A sanção de inelegibilidade, a ser imposta pelas Cortes Eleitorais àqueles que praticaram atos ilícitos na esfera eleitoral, afigurava-se, sob o ponto de vista de sua efetividade, deficiente, enquanto vigorou a antiga redação do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que limitava a sua imposição ao período de 3 (três) anos. O intervalo entre as eleições da mesma natureza, como sabido, é de quatro anos e, por conseguinte, o político sancionado com essa pena poderia eleger-se, sem restrições, no pleito seguinte.

Nesse contexto, a condenação na sanção de inelegibilidade não repercutia, de forma efetiva e disciplinar, na esfera jurídica daqueles aos quais ela era imposta e, por conseguinte, a sua fixação afigurou-se, por longos anos, como um ineficaz instrumento de restrição às condutas deletérias, transgressoras das normas eleitorais.

Com o advento da Lei Complementar nº 135/10, a sanção de inelegibilidade foi majorada, de modo a afastar o candidato condenado de sua atividade política por período equivalente a duas eleições consecutivas, ou seja, passou a inviabilizar candidaturas pelo período de 8 (oito) anos. Com essa nova feição, a sanção de inelegibilidade passou a representar grave punição, capaz de macular carreiras públicas, pelo afastamento de candidatos de suas atividades eleitorais por longo período.

Nesse contexto, é relevante destacar peculiaridades próprias dessa modalidade de sanção. A sanção de cassação do registro ou de diploma atinge, nas chapas unitárias, o candidato principal e seu vice, litisconsortes necessários em demandas dessa natureza, ainda que os atos ilícitos tenham sido praticados por apenas um deles.

Isso porque, pela unicidade da chapa, a cassação do registro ou do diploma afetará a chapa como um todo, que é indivisível, e não apenas o seu integrante que tenha, comprovadamente, atuado em desconformidade com as normas eleitorais.

A sanção de inelegibilidade, entretanto, não pode ser infirmada por condutas de terceiros, nem mesmo tratando-se de candidaturas integrantes de chapas unitárias. Sua natureza é personalíssima, e, por conseguinte, só poderá ser imposta àquele que efetivamente praticou o ilícito tipificado. Em outras palavras, a sanção de inelegibilidade, ao contrário de outras penalidades previstas na legislação eleitoral, não poderá ser cominada àqueles que, por ventura, tenham se beneficiado da prática ilegal, mas, apenas, àquele que, diretamente, praticou o ilícito eleitoral.

A regra geral, que vigora no direito sancionatório, inclusive na esfera eleitoral, é ditada pelo princípio da intranscendência da pena, segundo o qual é vedada a interpretação ou a edição de norma que enseje transcendência. Em outras palavras, apenas o autor do ato ilícito é quem deve suportar as consequências de sua iniciativa, tipificada e sancionada em lei.

> ***"A sanção de cassação do registro ou de diploma atinge, nas chapas unitárias, o candidato principal e seu vice, litisconsortes necessários em demandas dessa natureza, ainda que os atos ilícitos tenham sido praticados por apenas um deles"***

A sanção de cassação do registro de candidatura ou de diploma de todos os integrantes de chapa unitária, ainda que apenas um deles tenha praticado ilícito eleitoral, é hipótese excepcional, que decorre do fato de se tratar de chapa única e indivisível, com expressa previsão legal (art. 50 da Resolução TSE nº 23.373/2012). E, por ser regra excepcional, restritiva de direitos, não poderá ser objeto de interpretação extensiva, ou invocada mediante analogia, para abranger outras hipóteses que, por ausência de previsão legal, estão submetidas às regras gerais.

Essa regra excepcional justifica-se pela deferência ao princípio da irregistrabilidade de chapa incompleta, que determina a um nacional para que concorra a um cargo eletivo, nas eleições majoritárias, a realização de candidatura plurissubjetiva, como esclarece Adriano Soares da Costa , verbis:

"(...)candidaturas plurissubjetivas aquelas candidaturas registradas em chapa una e indivisível, de maneira que uma candidatura apenas será juridicamente possível com a outra ou as demais, dependendo da exigência legal. Ou seja, por determinação legal, não se admite que apenas um nacional proponha o registro para candidatura que, juridicamente, foi concebida para ser dúplice ou plúrima. Enquanto para os cargos proporcionais a candidatura é unissubjetiva (embora em listas indicadas pela convenção), para os cargos majoritários há exigência de suplência constituída quando do pedido de registro, sem a qual não poderá ser ele deferido, vez que o voto dado pelo eleitor não será, sob a óptica jurídica, apenas para o candidato principal, mas também para os que completam a chapa (art.178 do CE)."

Nos casos em que a condição pessoal de inelegibilidade de um dos integrantes de chapa majoritária enseje o indeferimento do registro de candidatura do outro candidato que compõe a chapa, o fenômeno jurídico observado é aquele decorrente, tão somente, dos efeitos da sentença inerentes à relação jurídica litisconsórcio passivo necessário unitário, como salienta Cândido Rangel Dinamarco , verbis:

"não se concebe que os co-litigantes estejam no processo em defesa de interesses distintos e, muito menos, opostos. Sem que a relação controvertida seja uma só, incindível, vindo os litigantes ao processo na defesa de um só interesse de que todos são co-titulares, não se teria o litisconsórcio unitário"

A sanção de inelegibilidade, portanto, é personalíssima e não poderá atingir terceiros, ainda que beneficiários da prática ilícita, já que, como observa João Batista Damasceno,"há que se registrar que as inelegibilidades têm natureza personalíssima, ou seja, advêm de condição do próprio candidato."

O e. Tribunal Superior Eleitoral, em recentes precedentes, tem se manifestado nesse sentido:

"CANDIDATO – CHAPA MAJORITÁRIA – INELEGIBILIDADE – CARÁTER PESSOAL

Recurso especial. Anulação geral de eleição. Renovação. Candidato. Responsável. Participação. Impossibilidade. Princípio da razoabilidade. Sujeição. Inelegibilidade. Caráter pessoal. Registro de candidato. Elegibilidade. Condições. Exigência. É assente o posicionamento do TSE de que o candidato que deu causa à anulação do pleito não poderá participar das novas eleições, em respeito ao princípio da razoabilidade.

O reconhecimento da inelegibilidade de um dos candidatos não atinge o outro componente da chapa majoritária, em face de seu caráter pessoal, conforme preceitua o art. 18 da LC nº 64/90. Nesse contexto, correta a decisão que defere o registro de candidatura no pleito renovado, desde que verificados o preenchimento das condições de elegibilidade e a ausência de causa de inelegibilidade.

Nesse entendimento, o Tribunal negou provimento ao recurso. Unânime."

(Recurso Especial Eleitoral nº 35.901/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em 29.9.2009)

"Recurso contra expedição de diploma - Prefeito - Perda de direitos políticos – Condenação criminal - Trânsito em julgado posterior à eleição - Condição de elegibilidade - Natureza pessoal - Eleição não maculada - Validade da votação - Situação em que não há litisconsórcio passivo necessário - Eleição reflexa do vice - Art. 15, III, da Constituição da República - Art. 18 da LC nº 64/90.

1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades são aferidas com base na situação existente na data da eleição.

2. Por se tratar de questão de natureza pessoal, a suspensão dos direitos políticos do titular do Executivo Municipal não macula a legitimidade da eleição, sendo válida a votação porquanto a perda de condição de elegibilidade ocorreu após a realização da eleição, momento em que a chapa estava completa."

(Recurso Especial Eleitoral nº 21.273. Rel. Min. Fernando Neves, publicado em 2.9.2005)

Conclui-se, pois, que deverão ser aferidas, em cada caso submetido a julgamento perante a Justiça Eleitoral, as circunstâncias fáticas e a conduta de cada um dos réus que figurem em demandas eleitorais. E, de acordo com as provas produzidas, o julgador deverá avaliar, individualmente, se deverá ou não impor a sanção de inelegibilidade, em deferência ao art. 14, II, §9º da Constituição da República, a cada um dos litisconsortes passivos, que figuram em demandas eleitorais. ■

"É assente o posicionamento do TSE de que o candidato que deu causa à anulação do pleito não poderá participar das novas eleições, em respeito ao princípio da razoabilidade"