

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Lucas Eduardo Gomes

A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAÇÃO DE AGENTE INELEGÍVEL PARA CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA.

Florianópolis

2020

Lucas Eduardo Gomes

A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAÇÃO DE AGENTE INELEGÍVEL PARA CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA.

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Gomes, Lucas Eduardo

A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAÇÃO DE AGENTE INELEGÍVEL PARA CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA / Lucas Eduardo Gomes ; orientador, Orides Mezzaroba, 2020.

68 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Eleitoral. 3. Inelegibilidade. 4. Direito Administrativo. 5. Cargo Público. I. Mezzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos 15 dias do mês de **dezembro** do ano de 2020, às **09** horas e **00** minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://us04web.zoom.us/j/2771920292?pwd=QVVnelcPNllvNlBMVE5lZlMxUEsxZz09>” intitulado “**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA: OS IMPACTOS NOS ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO**”, elaborado pelo(a) acadêmico Lucas Eduardo Gomes, matrícula 17104001, composta pelos membros Orides Mezzaroba, Paulo Ricardo Maroso Pereira, André Lima Júnior e Epaminondas José Messias, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 9,5 (nove e meio), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador.



Documento assinado digitalmente

Orides Mezzaroba
Data: 15/12/2020 14:54:04-0300
CPF: 324.949.710-04

Florianópolis, 15 de dezembro de 2020.

Orides Mezzaroba
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

Paulo Ricardo Maroso Pereira
Data: 15/12/2020 20:53:25-0300
CPF: 044.347.219-09

Paulo Ricardo Maroso Pereira
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente

André Luiz Silveira de Lima Junior
Data: 15/12/2020 21:46:14-0300
CPF: 019.012.601-94

André Lima Júnior
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente

Epaminondas José Messias
Data: 16/12/2020 18:57:03-0300
CPF: 411.371.751-68

Epaminondas José Messias
Membro da Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAÇÃO DE AGENTE INELEGÍVEL PARA CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO FEDERAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA**” elaborado pelo acadêmico Lucas Eduardo Gomes, matrícula 17104001, defendido em 15/12/2020 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **9,5 (nove e meio)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 15 de dezembro de 2020



Documento assinado digitalmente
Orides Mezzaroba
Data: 15/12/2020 14:53:16-0300
CPF: 324.949.710-04

Orides Mezzaroba
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
Paulo Ricardo Maroso Pereira
Data: 15/12/2020 20:52:25-0300
CPF: 044.347.219-09

Paulo Ricardo Maroso Pereira
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente
André Luiz Silveira de Lima Júnior
Data: 15/12/2020 21:45:34-0300
CPF: 019.012.601-94

André Lima Júnior
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente
Epaminondas José Messias
Data: 16/12/2020 18:58:35-0300
CPF: 411.371.751-68

Epaminondas José Messias
Membro da Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Lucas Eduardo Gomes

RG: 5.500.213

CPF: 083.120.409-51

Matrícula: 17104001

Título do TCC: A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAÇÃO DE AGENTE
INELEGÍVEL PARA CARGO PÚBLICO NO ÂMBITO FEDERAL À LUZ
DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA LEGALIDADE
ADMINISTRATIVA

Orientador(a): Orides Mezzaroba

Eu, Lucas Eduardo Gomes, acima qualificado; venho, pelo presente termo,
assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico
apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 15 de mês de 2020.

Lucas Eduardo

Gomes:08312040951

Assinado de forma digital por Lucas
Eduardo Gomes:08312040951
Dados: 2020.12.15 18:26:57 -03'00'

LUCAS EDUARDO GOMES

Dedico este trabalho integralmente a minha mãe, Margot
Irene Vom Hede, pois foi quem nunca mediu esforços
para que esse momento fosse possível.

AGRADECIMENTOS

Chego hoje ao fim de uma etapa de grande importância na minha vida pessoal e profissional com o único sentimento possível, gratidão.

De início, sem dúvidas, agradeço a minha mãe, Margot e ao meu Pai, Moacir que sempre dentro do que era possível no momento buscaram da melhor forma me proporcionar todo o apoio e auxílio necessário para que essa etapa pudesse ser concluída.

Agradeço também a minha família como um todo que mesmo a grande maioria estando distante sempre torceu por mim e pelo meu sucesso.

Aos meus amigos, sejam os que me acompanham na vida desde a infância quando aos que vim a conhecer durante a vida universitária, em especial ao Mauricio, com quem tive a honra de dividir o lar durante essa jornada, obrigado amigos, por proporcionarem todos momentos vividos juntos, sejam eles alegres ou tristes, que com certeza deixaram o caminho mais alegre e acolhedor.

Agradeço a Maria Victoria, por todo carinho, afeto, amor, atenção e por estar ao meu lado durante grande parte dessa caminhada, seu apoio foi essencial para que eu chegasse aqui.

Deixo aqui meu agradecimento a todos com quem tive a honra de atuar como estagiário durante os anos de graduação.

Em ordem cronológica, de início agradeço a Procuradora Municipal de Florianópolis Dra. Marina Damasceno dos Santos por todos os ensinamentos e toda a paciência durante o período que fui seu estagiário.

Na sequência deixo aqui meu agradecimento ao Escritório Fey Probst & Brustolin e a todos os seus colaboradores, em especial, aos advogados e amigos Marcos Fey Probst, Edinando Luiz Brustolin, Luis Irapan Campelo Bessa Neto e Tiago Augusto Hempkemaier Espíndola, a quem tenho profundo respeito e admiração, sem dúvidas o aprendizado durante o período que fui estagiário foi preponderante para os rumos da minha futura carreira profissional.

Ainda, agradeço a Juíza de Direito, Dra. Ana Luiza Schimdt Ramos pela oportunidade ser estagiário em seu gabinete e poder aprender tanto contigo. Agradeço também a todos os colaboradores do gabinete em especial a Carol, assessora durante todo o período que estive no gabinete.

Não poderia deixar de agradecer a Associação Atlética de Direito UFSC e a todos que fazem e já fizeram parte dela. Durante quase toda a minha passagem pela universidade fiz parte ativamente das gestões e tive o prazer e a honra de presidir durante um ano. Muito obrigado por me acolherem tão bem e pelos momentos inenarráveis de extrema emoção e alegria (e um pouco de estresse, é verdade) que me foram proporcionados.

Agradeço ao lus Golis e a todos meus companheiros de time que me acolheram desde a minha chegada ao curso, espero acompanhá-los em campo durante bons e longos anos.

Agradeço imensamente a todos os professores que tive durante essa fase acadêmica, cada um de vocês foi extremamente importante para que hoje eu esteja aqui completando esse ciclo.

Em especial, agradeço ao meu Orientador, Prof. Dr. Orides Mezzaroba, pelo apoio, atenção e profissionalismo durante a elaboração deste trabalho.

Obrigado a todos por tudo!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o instituto da inelegibilidade e suas consequências no que toca a nomeação de agentes para cargos públicos a nível federal à luz dos princípios constitucionais da administração pública, mais especificamente os princípios da legalidade administrativa e da moralidade administrativa. Diante da triste realidade que assola o Brasil com inúmeros casos de corrupção a busca pela ética e probidade de todos os agentes que fazem parte da administração é algo essencial. Nesse sentido existem requisitos básicos para que um agente invista em um cargo público para que seja possível a adequação destes aos princípios constitucionais. O estudo visa verificar se a ocorrência de inelegibilidade impede que um agente seja investido em qualquer cargo público no âmbito federal e se tal investidura afronta os princípios da moralidade e legalidade administrativa.

Palavras-chave: Princípios da Administração Pública. Inelegibilidade. Cargo Público.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the institute of ineligibility and its consequences regarding the appointment of agents to public positions at the federal level in the light of the constitutional principles of public administration, more specifically the principles of administrative legality and administrative morality. In view of the sad reality that plagues Brazil with countless cases of corruption, the search for ethics and probity of all agents that are part of the administration is essential. In this sense, there are basic requirements for an agent to invest in a public office so that they can be adapted to constitutional principles. The study aims to verify if the occurrence of ineligibility prevents an agent from being invested in any public office at the federal level and if such an investiture is contrary to the principles of administrative morality and legality.

Keywords: Principles of Public Administration. Ineligibility. Public Office.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1	Princípio da moralidade administrativa	16
2.1.1	Origem histórica.....	16
2.1.2	Princípio da moralidade administrativa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.	17
2.1.3	Moralidade como probidade	19
2.1.4	Moralidade como razoabilidade	20
2.1.5	Moralidade como cooperação.....	22
2.2	Princípio da legalidade administrativa	22
2.2.1	Origem Histórica	22
2.2.2	Conceito.....	23
3	DIREITOS POLÍTICOS E AS INELEGIBILIDADES	26
3.1	Direitos políticos	26
3.1.1	Direitos políticos ativos	27
3.1.2	Direitos políticos passivos.....	29
3.2	Inelegibilidades	34
3.2.1	Conceito.....	34
3.2.2	Inelegibilidades Constitucionais.....	36
3.2.3	Inelegibilidades infraconstitucionais.....	37
3.2.3.1	<i>Inelegibilidades absolutas infraconstitucionais</i>	38
3.2.3.2	<i>Inelegibilidades relativas infraconstitucionais</i>	41
4	A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEÇÃO DE AGENTE PÚBLICO DA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS	46
4.1	Agente público	46
4.1.1	Conceito.....	46

4.2	Classificação dos Agentes Públicos	47
4.2.1	Agentes Políticos	47
4.2.2	Agentes Administrativos	49
4.2.3	Agentes Honoríficos	50
4.2.4	Agentes Delegados	50
4.3	Cargo público, emprego público e função pública	51
4.3.1	Cargo público.....	51
4.3.2	Emprego público.....	52
4.3.3	Função pública	52
4.4	Investidura em cargo público da união	53
4.4.1	Requisitos de investidura em cargo público da união.....	53
4.4.2	Inelegibilidade como perda de requisito de investidura em cargo público no âmbito federal a luz dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade.....	54
5	CONCLUSÃO.....	62
	REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

Os agentes públicos têm (possuem) a missão de servir ao interesse público acima de qualquer interesse privado, observando os princípios que regem a administração pública como a moralidade, que exige do agente público uma atuação condizente com suas funções, e o princípio da legalidade que obriga que o agente fique atento ao ordenamento jurídico a ele imposto e somente poderá agir se este autorizar.

Porém, infelizmente, a sociedade brasileira historicamente sofre com a corrupção e com uma atuação imoral e antiética de seus agentes, prática que em determinados locais já pode ser considerada estrutural dentro da administração pública, fazendo com que escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos acabem sendo tratados com naturalidade pela sociedade ante a recorrência das notícias.

A fim de diminuir a ocorrência de tais práticas e na tentativa de garantir a atenção dos agentes ao princípio da moralidade, surge a inelegibilidade, instituto que impede que candidatos que incorreram em práticas não condizentes com o interesse público se candidatem, bem como os impossibilita de assumir cargos eletivos, servindo de certa forma como um filtro moral e ético.

Neste sentido, apresenta-se a problemática central deste trabalho, que tem por objetivo analisar as consequências da inelegibilidade de um agente, verificando se elas se estendem também para impedir que aquele se invista em um cargo público de forma geral, não só os cargos eletivos.

Para tal reflexão, será analisada de forma mais específica a possibilidade (ou não) de o agente que se encontra em condição de inelegibilidade assumir cargos públicos da união, autarquia e fundações públicas, que são regidos pelo Estatuto do Servidor Público Federal, Lei Nº 8.112/90.

Diante deste cenário, o presente trabalho parte do método dedutivo a fim de entender se tal impedimento se aplica nos cargos supracitados.

De início, no primeiro capítulo, será analisada a aplicação dos princípios constitucionais da legalidade administrativa e da moralidade administrativa, que são bases de todos os atos praticados pela administração pública.

Já no segundo capítulo, serão abordados conceitos como os de “direitos políticos” e da própria “inelegibilidade”, ambos imprescindíveis para que seja possível um melhor entendimento do seu alcance de aplicação, este que será analisado por fim, no terceiro capítulo, no qual será analisada a condição do agente inelegível frente aos requisitos estabelecidos pela lei que rege o ingresso dos agentes públicos no âmbito federal.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tamanha a relevância como elemento primordial para o surgimento e a estruturação do Direito nas mais diversas sociedades, os princípios propriamente ditos surgem, desde os primórdios, como norteadores e pilares de sustentação dos ordenamentos jurídicos pátrios.

Nesta seara, observou-se (e ainda se observa) que a sua submissão denota uma conduta permanente e obrigatória em todo o sistema.

Tratando da sua conceituação, Reale (1986, p. 60) destaca:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção de realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Princípios são, portanto, a base para qualquer estrutura científica, de modo que, no Direito Público, despontam princípios específicos que constroem e solidificam o seu alicerce.

Dada sua relevância e destaque no ordenamento brasileiro, tais institutos encontram-se explícitos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada no ano de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988)

Neste panorama, o primeiro capítulo deste trabalho tem por objetivo e propósito a análise mais aprofundada dos princípios da moralidade e da legalidade,

ambos expressos no rol do artigo constitucional supracitado, buscando identificar seus conceitos e suas características, bem como seus espectros no âmbito da administração pública.

2.1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1.1 Origem histórica

O estudo particular da moralidade é visto como uma vertente que sempre despertou a curiosidade de juristas, sociólogos e filósofos como Sócrates, Platão, Aristóteles, Ihering, e Hart, com destaque especial aos dois últimos, que já empregavam um enfoque do estudo deste princípio como elemento relacionado ao direito.

Segundo Melo (2003, p.31) as primeiras discussões entre filósofos e sociólogos a respeito do tema foram percebidas na Idade Média, em que pese estarem mais restritas à comparação entre os conceitos de Direito e Moral.

O autor ainda afirma que a ideia da moralidade administrativa ou da moralidade jurídica, por outro lado, teve seu início na Escola Francesa, a qual é considerada a base de toda a construção deste princípio específico, com destaque às publicações das obras do autor Maurice Hauriou, quem de fato obteve êxito em sistematizar a ideia da moralidade administrativa.

Segundo Hauriou (1926, apud MEIRELES, 2016, p. 94) a moralidade no cerne administrativo pode ser entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração".

Discorrendo sobre este cerne, Meireles (2016, p.94) ainda como visto ao longo da doutrina de Hauriou, explica que:

[...] o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua

conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto [...]

Entende-se, portanto, a moralidade administrativa como a obrigação estabelecida ao administrador público, de modo que cabe a este atender aos preceitos estabelecidos pela ética e, assim, prezar sempre, em qualquer circunstância, pela tomada de decisões evitadas de honestidade e boa-fé.

2.1.2 Princípio da moralidade administrativa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ante a triste realidade que o país passava no período da constituinte do ano de 1988, muito caracterizada pela latente dilapidação dos bens, interesses e recursos públicos por atos de seus administradores, sem qualquer repressão legal - o que de fato gerou uma revolta da sociedade frente a constante sensação de impunidade -, o princípio da moralidade surge como uma resposta às reivindicações sociais, objetivando esculpir e evidenciar o ideal de honestidade no texto constitucional.

Deste modo, com o advento da CRFB, promulgada no ano de 1988, o conceito de moralidade passou a ser previsto no patamar de princípio positivado no texto constitucional e, conseqüentemente, tornou-se um dos importantes norteadores dos caminhos a serem seguidos na administração pública.

Expressamente colocado no art. 37, *caput*, da referida Carta Magna, o princípio da moralidade administrativa se apresenta com o condão de nortear e balizar todos os atos da administração pública, em todas as suas esferas.

Tamanha sua importância e grandiosidade que, em sua obra "Princípios Constitucionais da Administração Pública", a Exa. Ministra do Superior Tribunal Federal, Sra. Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 175), apresenta com extrema clareza o sentido da existência de tal princípio no texto constitucional pátrio, qual seja:

A moralidade administrativa é o princípio segundo o qual o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins. Esta moral institucional, consoante aos parâmetros sociais, submetem o administrador público

Depreende-se, portanto, que todos os atos praticados pela administração pública, seja ela direta ou indireta, devem sempre obedecer aos ditames estabelecidos pelo princípio da moralidade, sendo este, assim, uma condição mínima de validade do ato administrativo.

Neste diapasão, Meireles (2016, p.83) destaca que "o certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima."

A administração pública, por conseguinte, é regida por todo um sistema moral, o qual deve ser fielmente observado por seus agentes para que atuem dentro dos limites estabelecidos e possam produzir resultados satisfatórios que versem sobre os interesses da coletividade, em consonância com os demais princípios constitucionais.

Assim, o administrador público, em sua atuação, deve iniciar pelo enquadramento de seu ato aos ditames estabelecidos pelo princípio da moralidade, para que, posteriormente, concluída esta verificação, inicie a prática do ato em si, sempre visando atender seu objetivo final. Ressalta-se que, caso o ato se mostre contrário aos ditos preceitos já na análise inicial, tem-se seu surgimento sem efeitos, isto é, nulo.

O gestor público ao aceitar a densa responsabilidade de gerir a coisa pública, deverá estar ciente de que está obrigado a direcionar toda sua gestão nos respaldos não apenas da legislação aplicável, mas também dos princípios norteadores da administração. Neste sentido, Chaves (1997, p.8) leciona:

não se pode obrigar alguém a ser administrador público, porém, disposto a tal, imperiosa é a observância de gerir a coisa pública não apenas em observância ao preceito legal, mas também aos critérios do que seja justo, honesto, segundo padrões normativos a revelar a moralidade, pois só assim, estará legitimado o seu *munus* de gestor da coisa pública.

Portanto, pode-se inferir que a moralidade possui o condão de impedir que os gestores estatais, utilizando de seus poderes públicos, deixem ou façam com que as finalidades do Estado tenham rumos distintos daqueles que se destinam a atender o interesse público.

Sendo assim, tal princípio tem uma conotação finalística em sua análise das ações estatais, visto que, mesmo quando os agentes públicos praticarem os atos cumprindo todos os requisitos legais previstos, caso eles não atendam também aos valores nos quais tal norma se funda, tais atos não poderão ser considerados válidos.

Em contrapartida, a apuração de tal conteúdo moral dos atos administrativos se torna um trabalho de extrema dificuldade devido ao fato de seu conteúdo ser extremamente subjetivo e variável de indivíduo a indivíduo, mesmo que isso teoricamente não deveria interferir no seu âmbito administrativo.

Deste modo, a fim de solucionar tal dilema, a classificação feita por Thiago Marrara (2016, p. 110-118) é extremamente precisa e facilitadora em tal apuração, visto que o autor adota três critérios objetivos para que seja possível tal aferição, dividindo a moralidade administrativa em três vértices, sendo eles: a moralidade como probidade, a moralidade como razoabilidade e a moralidade como cooperação.

2.1.3 Moralidade como probidade

No Brasil, a probidade no exercício de todas as funções públicas é presente em inúmeros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, estando presente, inclusive, desde a Constituição Imperial de 1824. Neste sentido, torna-se cristalina sua importância e sua identificação como um dos grandes pilares de sustentação e, principalmente, de aplicação do princípio da moralidade dentro da administração pública.

À luz do tema, Marrara (2016, p. 110) especifica a face da moralidade administrativa como probidade em uma obrigação destinada ao agente público para tenha sempre uma atuação dotada da boa-fé - exige que o administrador exerça sua função pública a fim de buscar e concretizar sempre os interesses públicos, isto é, de

toda uma coletividade. Não se deve, portanto, fazer uso de todo arcabouço estatal para a realização de objetivos próprios ou de determinado grupo.

A realidade dentro do universo de gestão pública, principalmente no Brasil, infelizmente tem um histórico de inúmeros agentes envolvidos em diversas condutas que vão de encontro com os preceitos de tal viés principiológico, e, diante disso, o controle da probidade dentro da administração pública é fundamental para que o Estado não saia prejudicado pelos atos praticados por seus prepostos.

Tendo isto em vista, a probidade possui como seu principal foco o agente público em todas as suas formas possíveis, sendo ele o próprio preposto estatal ou até mesmo particular cujas relações com o Estado façam dele, por determinado período, um agente público e, assim, passível da mesma obrigação de atender a probidade em todos seus atos que tenham relação com a atividade pública.

Tamanha o destaque da probidade dentro da administração pública que esta recebe uma atenção especial do legislador infraconstitucional, que, buscando alcançar um maior índice de probidade dentro da gestão pública, editou a Lei Nº 8.429//92, conhecida como a Lei de Improbidade, trazendo espécies de atos de improbidade bem como sanções para quem os pratica.

2.1.4 Moralidade como razoabilidade

Sob o segundo vértice da materialização da moralidade, Marrara (2016, p.116) traduz o elemento principiológico como a razoabilidade ou a proporcionalidade, resultando, assim, em um valor imprescindível dentro da gestão estatal sempre que a administração se deparar com uma margem para atuação discricionária na prática de seus atos.

A hipótese subscrita demanda do agente público uma análise especial para não escapar de uma tomada de decisão adequada, que busca atender os objetivos estritamente estatais, não podendo, deste modo, exceder-se, optando sempre pelo ato mais brando possível que seja capaz de atingir os objetivos públicos.

Frisa-se neste momento que o agente, ao praticar tais atos, deverá sempre estar atento aos seus alcances, visto que o objetivo primordial estará limitado ao atendimento do bem maior para a administração pública, o que, por fim, seria atender o bem maior para toda a coletividade.

Portanto, deverá ser feito o enquadramento adequado da prática de tais atos, buscando atender um dos objetivos da administração que não impactará nem prejudicará os demais objetivos - a opção mais branda será sempre a melhor a ser escolhida, sendo ela aquela que cause menos impacto nos demais objetivos e mesmo assim atinja a meta estabelecida.

A título exemplificativo, pode-se destacar o momento atual, o qual encontra-se alastrado por uma pandemia mundial em decorrência da proliferação do vírus COVID-19: nesta conjuntura, o Estado tem a difícil missão de, por meio de seus atos, encontrar uma forma de reduzir a proliferação desse vírus sem que isso cause impactos que possam ser irreversíveis nos demais setores estatais. Ou seja, a atenção quanto à razoabilidade dos atos de combate à pandemia é de extrema necessidade e são cruciais para os objetivos da administração pública.

Outro exemplo, a fim de tornar mais clara a atuação da moralidade como razoabilidade, encontra-se na hipótese em que um gestor, de determinado município da federação, entende que deverá diminuir a poluição causada pelas empresas ali instaladas. Neste cenário poderia este gestor proibir o funcionamento das empresas que de alguma forma causassem poluição no meio ambiente, decisão esta que impactaria diretamente na economia local e na geração e manutenção de empregos.

Neste último caso, é nítido o impacto que tal proibição geraria à população local e a todo o seu sistema social e econômico, não sendo, portanto, o ato razoável, visto que haveria outras alternativas para se alcançar os objetivos pretendidos pelo agente público.

2.1.5 Moralidade como cooperação

Por fim, Marrara (2016, p.118) traz ainda um terceiro vértice em que a moralidade administrativa se materializa, o qual o autor denomina de “moralidade como cooperação”: o instituto principiológico como um valor muitas vezes negligenciado na administração pública, mas que é essencial para a sustentação de um funcionamento estatal regular.

Deste modo, para que seja possível atingir finalidade estatal estabelecida como aquela de atender ao interesse público, por meio de seus atos, o funcionamento regular de todos os setores da administração pública aparece como um fator, sem dúvidas, essencial na atuação do preposto estatal.

Nesse sentido, Marrara (2016, p.116) afirma que, “de modo geral, cooperação nada mais é que o trabalho conjunto, apoio, ajuda ou suporte operacional.”.

Evoca-se, portanto, a necessidade de que todos os agentes públicos cooperem entre si, tendo em vista que, no momento em que isso não for colocado em prática, poderá se inferir que tais agentes estejam agindo de forma contrária aos preceitos pregados pelo princípio da moralidade administrativa.

2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

2.2.1 Origem Histórica

A revolução francesa é considerada um marco para o nascimento do Direito Administrativo como um todo, consagrado por três pilares fundamentais, quais sejam: Declaração dos Direitos dos Homens e Cidadãos, princípio da separação dos poderes e o princípio da legalidade.

Anterior a esse momento histórico, o Estado era caracterizado como absolutista e atuava de forma totalmente arbitrária e ilimitada, sem se falar em

qualquer responsabilização diante de seus atos. É a partir do surgimento dos três pilares supracitados, portanto, que o Estado passou a ser submetido a determinado controle, com limites previamente estabelecidos, fazendo com que toda a conjuntura estatal se enquadrasse no princípio da legalidade.

Juridicamente falando, o advento do princípio da legalidade foi marcante para a estrutura do Estado de Direito como conhecemos. Acerca do tema, Chicovski (2016, p. 2) destaca:

A legalidade é um marco jurídico fundador da administração pública no Estado de direito, haja vista que a legitimidade da atuação administrativa deixa de ser consequência da tradição que elevava o soberano ao status de “senhor absoluto”, passando a se relacionar com a lei racionalmente elaborada. Conforme clássica distinção entre os tipos de dominação proposta por Max Weber, o Estado moderno é aquele cuja dominação é exercida por leis impessoais elaboradas em virtude de uma racionalidade formal.

A legalidade, assim, surge com o desígnio de que a atuação do Estado se limite aos preceitos previamente definidos em leis, estas definidas pelos seus representantes, que detém autorização popular para a criação de tais normas e, conseqüentemente, para estabelecer as balizas da regulação estatal.

2.2.2 Conceito

Como já visto anteriormente, o princípio da legalidade encontra-se esculpido no ordenamento constitucional brasileiro no art. 37, *caput*, que estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A fim de conceituar tal instituto principiológico, Cyrino (2017, p. 20) apresenta uma importante comparação da legalidade administrativa àquela estabelecida no âmbito privado.

Conforme disciplina o autor, quanto a este segundo mérito, a legalidade se restringe ao que dispõe o Art. 5º, II da Constituição Federal, que determina o direito fundamental de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Diante de tal, portanto, apenas a lei pode criar obrigações a serem cumpridas.

Em contrapartida, na perspectiva administrativa, tal preceito, ainda nos ensinamentos de Cyrino (2017, p. 20), é visto de maneira oposta: a administração pública só poderá agir quando sua atuação for permitida por lei, devendo sempre respeitar os limites impostos nos dispositivos legais.

Para Meirelles (2016, p 93), o princípio da legalidade na administração pública, em consonância ao previsto constitucionalmente, implica no entendimento de que em todas as atividades funcionais realizadas pelo administrador público estarão sujeitas às previsões legais, bem como que suas exigências devem estar restritas à busca pelo bem comum.

O administrador, conforme os ensinamentos do autor supracitado, não poderá se desviar nem se afastar do interesse público, sob pena de serem considerados inválidos os atos por ele praticados, além da possibilidade de sua responsabilização nas esferas disciplinar, civil ou penal, a depender do caso.

Além do mais, Meirelles ainda ressalta que a legalidade engloba, afora a lei, a obrigação do gestor público de observar a norma em conjunto com os princípios administrativos.

Para Alexandrino e Paulo (2016, p. 214 a 215), legalidade é:

O princípio da legalidade é o postulado basilar dos Estados de direito. A rigor, é dele que decorre a própria qualificação de um Estado como "de direito": todos, sem exceção, estão sujeitos ao "império da lei"; ninguém - nem os particulares, nem os agentes públicos - pode agir de modo a contrariar o ordenamento jurídico. [...]

Disso tudo resulta que não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a administração pública possa agir; é necessária a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa

para que ela possa validamente ocorrer.

Percebe-se, assim, que tal instituto principiológico ainda limita a atuação do agente público para as balizas expressas na lei, fato este que a discricionariedade do preposto estatal, estando ele impossibilitado de expandir ou restringir o entendimento ou o alcance da legislação.

Porém, alguns doutrinadores e juristas apresentam uma concepção ainda mais abrangente do princípio da legalidade: a obediência ao princípio da legalidade não está caracterizada no simples respeito à legislação vigente, de modo que deve ser observado e respeitado todo um universo jurídico no qual se está submetido.

Neste sentido, tem-se o entendimento de Rocha (1994, p.79):

Sendo a lei, entretanto, não a única, mas a principal fonte do Direito, absorveu o princípio da legalidade administrativa toda a grandeza do Direito em sua mais vasta expressão, não se limitando à lei formal, mas à inteireza do arcabouço jurídico vigente no Estado. Por isso este não se bastou como estado de Lei, ou Estado de Legalidade. Fez-se Estado de Direito, num alcance muito maior do que num primeiro momento se vislumbrava no conteúdo do princípio da legalidade, donde a maior justeza de sua nomeação como “princípio da juridicidade”

Para Chicoski (2016, p. 2), tal revalorização do princípio da legalidade, ao reger toda a atuação pública, de forma alguma diminui a importância da obediência a norma formal. Porém, traz a necessidade de que o administrador tenha a atenção a todo o arcabouço jurídico como se norma formal fosse.

Além do mais, o referido autor entende ainda que a mudança da legalidade para o entendimento da juridicidade faz com que o patamar da administração se eleve, deixando de ser uma mera executora de leis.

3 DIREITOS POLÍTICOS E AS INELEGIBILIDADES

3.1 DIREITOS POLÍTICOS

Entende-se por direitos políticos as prerrogativas investidas aos cidadãos que dão a eles, além do direito, o dever de participar na montagem de um governo, influenciando ativa ou passivamente a atuação dos pleitos.

Conforme leciona Gomes (2020, p. 44 a 45)

Denominam-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado.

(...)

É pelos direitos políticos que as pessoas – individual e coletivamente – intervêm e participam no governo. Tais direitos não são conferidos indistintamente a todos os habitantes do território estatal – isto é, a toda a população –, mas só aos nacionais que preencham determinados requisitos expressos na Constituição – ou seja, ao povo.

Os direitos políticos, portanto, evocam a possibilidade de o cidadão participar nos rumos que determinado governo irá tomar e investir. Tão importante é sua importância, que se constata sua previsão no texto da Constituição Federal de 1988, a qual, em seu art. 14, disciplina as diversas apresentações da soberania popular, que são exteriorizadas e materializadas pelo sufrágio universal (isto é, pelo voto).

Segundo Barreiros Neto (2020, p.145), quem está de fato no gozo de seus direitos políticos pode ser entendido como aquele que habilitado para participar de eleições e consultas populares, que está apto para propor uma ação popular, que poderá também ingressar com projetos de lei de iniciativa popular, exercer cargos em entidades sindicais, ser redator-chefe em periódicos e, por fim, exercer cargos públicos.

Tendo isso em vista, os direitos políticos podem ser divididos em duas partes para o melhor entendimento, sendo elas: os direitos políticos ativos e os direitos políticos passivos, que veremos mais a fundo na sequência.

3.1.1 DIREITOS POLÍTICOS ATIVOS

A face ativa dos direitos políticos traz consigo a possibilidade de o cidadão exercer o direito-dever do sufrágio, por meio do voto. Consiste, assim, no conjunto de normas que garantem ao cidadão o seu direito de participação nos processos políticos.

Esta faceta ativa apresenta-se como extrema relevância, tendo em vista as repercussões que dela pode-se causar. Tanto isso é verdade que a grandiosa obra de Jean-Jacque Rousseau, “Do contrato social”, já destacava:

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois, se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou. Eis que há de comum nos diversos interesses que formam o laço social, e não existiria sociedade alguma a não haver ponto em que os interesses concordem. Ora, é somente nesse comum interesse que deve ser governada a sociedade.

Conforme a lição de Chalita (2014, p. 41) direitos políticos ativos são aqueles que, via de regra, irão atingir a grande maioria da população, tendo em vista que é considerado um direito e uma obrigação, ao mesmo tempo, sendo materializado pelo alistamento eleitoral e pelo voto propriamente dito.

Ainda segundo o autor, ressalta-se a existência de exceções quanto à sua obrigatoriedade: os direitos políticos ativos não se aplicam em casos especiais, como quando o indivíduo possuir idade inferior a dezoito anos ou superior há setenta anos, quando for militar conscrito ou, ainda, quando analfabeto.

Contudo, para que o cidadão possa exercer tal face do seu direito político, isto é, para que o indivíduo realize seu alistamento eleitoral, verifica-se necessário o cumprimento de determinados requisitos.

Segundo o código eleitoral, instituído pela Lei Nº 4.737/65, o alistamento eleitoral será realizado mediante a qualificação e a inscrição do eleitor, sendo aquela o ato no qual o eleitor deve comprovar que satisfaz as exigências legais, e esta o ato de registro praticado por um servidor da Justiça Eleitoral.

Acerca do assunto, Decomain (2004, p. 19) ressalta:

O alistamento eleitoral é o ato pelo qual a pessoa, maior de dezesseis anos, requer sua inclusão no rol dos eleitores de uma determinada circunscrição. Diz o art. 42 do Código Eleitoral que o alistamento eleitoral se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor. O parágrafo único daquele artigo prossegue determinando que a inscrição eleitoral seja feita no lugar de residência ou moradia do requerente e, tendo ele mais de u, em qualquer deles. Esse local, onde o cidadão tiver providenciado seu alistamento eleitoral, será seu domicílio eleitoral.

Diante de tal esclarecimento, entende-se o alistamento eleitoral como o ato no qual o cidadão, maior de 16 (dezesseis) anos, perante a Justiça Eleitoral e após a comprovação dos requisitos, adquire a capacidade eleitoral ativa, passando a fazer parte do corpo de eleitores de determinada zona eleitoral.

Ressalta-se, neste ponto, que tal ato é obrigatório para todos os brasileiros natos e naturalizados a partir dos 18 (dezoito) anos de idade (art. 14, § 1º, I da CF).

Porém, não são todas as pessoas que podem realizar seu alistamento eleitoral, uma vez que também existem vedações, isto é, pessoas que não tem a possibilidade de realizar o alistamento eleitoral.

São inalistáveis aqueles:

- A) Menores de 16 anos;
- B) Estrangeiros;
- C) Conscritos;
- D) Que tenham seus direitos políticos suspensos pela prática de atos enquadrados no Art. 15, II a V da Constituição Federal, vejamos:

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.

(BRASIL, 1988).

Portanto, para que seja possível realizar o alistamento eleitoral, o cidadão deverá ser maior de 16 (dezesesseis anos), ser brasileiro nato ou naturalizado, não estar conscrito e não ter perdido seus direitos políticos ou estar com eles suspensos.

3.1.2 DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS

A face passiva, também tratada pela doutrina como a face negativa dos direitos políticos, diz respeito ao direito que o cidadão tem de ser escolhido pelos demais, direta ou indiretamente, para cargos políticos. Ou seja, representa o direito de ser votado.

Em relação a conceitualização, destaca-se a precisa lição de Chalita (2014, p. 42):

Constituem aqueles casos em que o cidadão submete-se à escolha daqueles outros cidadãos que exercem seus Direitos Políticos Ativos (como classificamos brevemente acima). Trata-se de direitos-prerrogativas, pois o cidadão pode ou não exercê-los. É o caso dos candidatos. O ato de candidatar-se constitui verdadeiro exemplo de direitos políticos passivos (ou negativos), devendo ser obedecidas as condições de elegibilidade (preenchimento obrigatório, salvo alguns casos, como militares, por exemplo) e a inexistência de hipóteses de inelegibilidades (hipóteses constitucionais e infraconstitucionais – LC 64/1990 c.c. LC 135/2010).

Verifica-se, desse modo, que os direitos políticos passivos estão diretamente relacionados com a elegibilidade dos agentes, e, a partir disso, para que o agente tenha seus direitos políticos passivos regulares, deve ele atender integralmente as condições de elegibilidade.

Tais preceitos de elegibilidade são determinados, em suma, nos requisitos básicos de um cidadão para que ele seja considerado apto e possa concorrer em um pleito eleitoral regularmente.

Neste sentido, Gomes (2020, p. 316) destaca:

O termo condição, na expressão condições de elegibilidade, deve ser bem compreendido. Do ponto de vista lógico, trata-se de requisito necessário para que algo exista validamente, em conformidade com o ordenamento jurídico. Assim, as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem queira registrar candidatura e receber votos validamente. Em outras palavras, são requisitos essenciais para que se possa ser candidato e, pois, exercer a cidadania passiva.

O rol de tais condições de elegibilidade estão estabelecidos na própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, §3º, qual seja:

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.
(BRASIL, 1988).

Quanto à nacionalidade, entende-se necessário o vínculo do indivíduo com algum Estado, vínculo este que faz com que o Estado consiga distinguir o nacional do estrangeiro para qualquer fim que lhe seja conveniente ou necessário.

A doutrina apresenta o conceito desta condição de elegibilidade, o qual, segundo Chalita (2014, p. 42) se delimitaria:

Deste modo, podemos afirmar que nacionalidade é o vínculo político, não se confundindo com o vínculo de nascença (naturalidade), sendo possível ao indivíduo manter mais que uma nacionalidade (caso de dupla cidadania), no entanto, não é possível a dupla naturalidade.

Ressalta-se que a nacionalidade do cidadão deverá ser verificada no momento do alistamento eleitoral, de modo que o requerimento deve estar instruído com documento oficial em que possa ser comprovada a nacionalidade brasileira daquele que deseja se eleger.

Ainda quanto à esta condição, vale destacar que a CRFB de 1988 apresenta, em seu art. 12, §2º, que a lei não poderá fazer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, com algumas exceções que estão previstas na própria Carta Magna, como é o caso do §3º do artigo supracitado:

§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:
I - de Presidente e Vice-Presidente da República;
II - de Presidente da Câmara dos Deputados;
III - de Presidente do Senado Federal;
IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
V - da carreira diplomática;
VI - de oficial das Forças Armadas.
VII - de Ministro de Estado da Defesa (BRASIL, 1988)

Já quanto ao pleno exercício dos direitos políticos, segunda condição de elegibilidade, entende-se como o direito e a possibilidade de um cidadão votar e poder também ser votado pelos demais, isto é, a possibilidade entregue a ele de participar,

mesmo que indiretamente, de toda a organização, estruturação e funcionamento do Estado.

Ante esta afirmação, o pleno exercício dos direitos políticos é estabelecido no momento em que o cidadão encontra-se em pleno gozo de seus direitos políticos, ou seja, seus esses estão integralmente regulares. Não basta, portanto, apenas uma das faces dos direitos políticos estar em conformidade com o ordenamento jurídico, mas sim, tanto a face passiva quanto a ativa necessitam estar regularizadas.

Para que isso ocorra, o agente deverá cumprir com todas as condições de elegibilidades ora discriminadas no art. 14, §3º, da CRFB, bem como não incorrer em nenhuma inelegibilidade que serão discriminada posteriormente.

Quanto à terceira condição de elegibilidade do rol anteriormente explicitado (alistamento eleitoral), verifica-se sua conceituação já formulada neste trabalho no Capítulo XX, o qual se resume, de forma sucinta, como a inscrição do cidadão no cadastro de eleitores junto à Justiça Eleitoral, sendo o próprio título de eleitor, portanto, a prova de tal inscrição e a consequente comprovação do requisito.

No tocante ao domicílio eleitoral na circunscrição, quarta condição de elegibilidade, vale destacar que a legislação brasileira estabelece a obrigação de o cidadão estar domiciliado em sua circunscrição eleitoral há no mínimo 6 (seis) meses, contados da data limite do registro de candidatura, para que seja possível sua inscrição para concorrer em qualquer pleito eleitoral.

Tal entendimento está positivado no Art. 9º da Lei 9.504/97, popularmente conhecida como Lei das Eleições:

“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.” (Brasil, 1997)

Vale ressaltar, ainda nesta seara, que o domicílio, para o Direito Eleitoral, de modo diverso do que prevê a norma civil (CC/02), é todo local no qual o candidato possui ocupação habitual, vínculo patrimonial ou interesses, ainda que não seja este o local de sua moradia (COSTA, 1998, p. 97).

Deste modo, como se vislumbra também no caso da condição de alistamento eleitoral, o título de eleitor é apto a comprovar o domicílio eleitoral do cidadão.

Como quinta condição de elegibilidade e diferente de diversas democracias mundiais, a Constituição Federal de 1988 adotou a democracia partidária: exige-se a filiação a uma agremiação política a fim de preencher a exigência constitucional.

Tamanha é a sua importância que o sistema jurídico brasileiro veda, expressamente, a candidatura avulsa por um cidadão. Tal vedação está disposta no art. 11, §14, da supracitada Lei Eleitoral.

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Brasil, 1997)

Sobre esta condição em específico, os ensinamentos de Costa (1998, p. 100) apontam:

A filiação partidária é um pressuposto constitucional relevante, pois indica a impossibilidade de existirem candidaturas avulsas, independentes dos partidos políticos. O mandato eletivo, como exercício da representação indireta dos eleitores na administração *latu sensu* da coisa pública, deve ser outorgado nacionais vinculados às agremiações políticas, as quais são associações de cidadãos, no gozo de seus direitos políticos, unidos por uma ideologia e por uma disposição legítima de alcançarem o poder.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 14, §3º, VI, traz como sexta e última condição de elegibilidade a idade mínima, a qual será distinta conforme o cargo a ser pleiteado.

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. (BRASIL, 1988)

A respeito de tal requisito, verifica-se certa discussão doutrinária acerca do momento no qual a idade mínima deveria ser constatada: no momento do alistamento eleitoral ou no momento do pleito eleitoral.

Para Niess (1994, p. 33), o candidato deveria completar a idade até o dia do pleito, tendo em vista que, conforme seu entendimento, trata-se de uma condição de elegibilidade, e não de registro. Em contrapartida, consoante entendimento de Costa (1998, p. 107), o “exercício da elegibilidade não se dá apenas no dia da eleição, mas durante toda a campanha eleitoral”, de modo que, para este autor, a idade mínima deveria estar comprovada já no momento da inscrição. Em suas palavras:

As condições de elegibilidade, já o dissemos e agora redizemos, são, tecnicamente, condições de registrabilidade. Apenas pode-se registrar quem as cumpre quando do pedido de registro, inclusive quanto à idade mínima legal.

Assim, tendo em vista todos os requisitos de elegibilidade explanadas neste Capítulo, passa-se a verificar a condição de inelegibilidade e suas decorrências.

3.2 INELEGIBILIDADES

3.2.1 Conceito

Entende-se por inelegibilidade, o estado jurídico do cidadão caracterizado pelo não preenchimento das condições de elegibilidade em face de algum impedimento previsto em lei, ao qual ele se encaixe.

Segundo os ensinamentos de Moraes (2019, p. 271), o conceito de inelegibilidade se apresenta da seguinte forma:

A inelegibilidade consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania. Sua finalidade é 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 ou indireta, conforme expressa previsão constitucional (art. 14, § 9º).

Para Pazzaglini Filho (2014, p. 2), a inelegibilidade destoa uma restrição ou impedimento imposto pela legislação que impede o eleitoral, de forma temporária ou até mesmo definitiva, de concorrer a determinados ou, inclusive, a quaisquer cargos eletivos.

Neste cenário, o autor ainda destaca que a inelegibilidade não impede o direito do eleitor de votar, mas, em contrapartida, impede o cidadão de candidatar-se para algum mandato eletivo, ou seja, impede que seja este votado e eleito.

Já para Gomes (2020, p.63), que apresenta o conceito de uma forma ainda mais abrangente e precisa:

Inelegibilidade ou ilegibilidade é o impedimento ao exercício da cidadania passiva. Quando ela incide, o cidadão fica impossibilitado de exercer seu direito subjetivo público de disputar cargo eletivo, sendo coibido de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Trata-se, pois, de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do cidadão, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. A inelegibilidade e a elegibilidade integram o estado ou status político-eleitoral da pessoa. Esse status decorre da conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral. Assim, o cidadão poderá ostentar o status de elegível e inelegível, candidato, eleito, diplomado, agente público. O status de inelegível impõe restrições à esfera jurídica da pessoa, a qual não pode ser eleita; já o status de elegível confere-lhe o direito subjetivo público de disputar o certame e participar do governo.

Em resumo, a aplicação de uma sanção de inelegibilidade restringe a face passiva da capacidade eleitoral de um cidadão, isto é, a possibilidade de que o cidadão se candidate e conseqüentemente de que seja eleito, permanecendo em pleno gozo da face ativa de seus direitos políticos (o direito de votar).

Ante o exposto, é possível inferir que todos agentes atingidos por alguma por alguma inelegibilidade não estará no pleno gozo de seus direitos políticos, pois, apenas uma parte deles está intacto.

3.2.2 Inelegibilidades Constitucionais

As inelegibilidades constitucionais são, como do próprio título se depreende, aquelas que estão previstas no texto constitucional pátrio. São dotadas de significação precisa, bem como de conceitos determinados, dispensando, portanto, qualquer regulamentação infraconstitucional.

Sobre este cerne, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu Art. 14 do § 4º ao § 7º as hipóteses de inelegibilidades constitucionais:

Art. 14. [...]

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 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 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. (BRASIL, 1988)

3.2.3 Inelegibilidades infraconstitucionais

Tais inelegibilidades estão calcadas no art. 14, §9º da Constituição Federal, que autoriza uma lei complementar a legislar sobre.

§ 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. (BRASIL, 1988)

Com tal base constitucional, a Lei Complementar Nº 64 de 1990 foi editada a fim de regulamentar o parágrafo supracitado, elencando diversas hipóteses de inelegibilidades. Tal lei foi alterada em tempo posterior pela Lei Complementar Nº 135 de 2010, a qual ficou conhecida como a Lei da Ficha Limpa.

Antes de se adentrar nas hipóteses de inelegibilidades elencadas por essa lei, torna-se necessário estabelecer algumas considerações acerca de uma das classificações das inelegibilidades: a classificação quanto à sua abrangência, podendo ser ela de abrangência absoluta ou de abrangência relativa.

Veja-se a lição de Gomes (2020, p. 66) acerca da classificação:

Quanto à abrangência – Por esse critério, pode a inelegibilidade ser absoluta ou relativa. Absoluta é a que causa impedimento para o exercício de quaisquer cargos político-eletivos, independentemente da circunscrição em que ocorra a eleição. Incidindo esse tipo de inelegibilidade, o cidadão não poderá disputar eleição em nenhuma circunscrição. Já a inelegibilidade relativa é a que obsta a elegibilidade apenas para alguns cargos ou ante a presença de determinadas circunstâncias. Nessa hipótese, poderá o interessado concorrer a outros cargos, para os quais não esteja impedido, ou, sendo isso possível, afastar as circunstâncias adversas.

Sob este cenário, percebe-se que a inelegibilidade de abrangência absoluta impede que o cidadão concorra para qualquer cargo, ao passo que a inelegibilidade de abrangência relativa impede que este concorra apenas para alguns cargos, conforme o impedimento que lhe é aplicável.

3.2.3.1 Inelegibilidades absolutas infraconstitucionais

Conforme anteriormente explanado, as inelegibilidades absolutas impedem o cidadão que concorra para qualquer cargo eletivo. A Lei complementar 64/90, que em seu art. 1º já traz as hipóteses de inelegibilidade, apresenta, em seu inciso I, as hipóteses de inelegibilidade absoluta, quais sejam:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

- a) os inalistáveis e os analfabetos;
- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura;
- c) 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 8 (oito) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;
- d) os que tenham contra sua pessoa 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 8 (oito) anos seguintes;
- e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:
 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
 3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
 8. de redução à condição análoga à de escravo;
 9. contra a vida e a dignidade sexual; e
 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- g) os 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 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- h) 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 8 (oito) anos seguintes;
- i) 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 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;
- j) os 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 8 (oito) anos a contar da eleição;
- k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, 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 a 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 8 (oito) anos subseqüentes ao término da legislatura;
- l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;
- m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;
- n) 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 caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) 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 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) 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 prazo de 8 (oito) anos; (BRASIL, 1990)

Diante disso, todos que incorrerem nas práticas elencadas acima, ficarão, pelo prazo estabelecido em lei, inelegíveis, ou seja, com a face passiva de seus direitos políticos inativa ou suspensa.

Cinge aqui destacar o objetivo que fez com que o legislador apontasse tal quantidade de causas de inelegibilidade.

É de notório conhecimento que a administração pública deverá sempre prezar pela lisura de toda a máquina pública. Nesse sentido, o legislador tentou de certa forma dar uma resposta à população na busca pela moralidade dentro da máquina estatal como um todo ao elencar uma grande quantidade de práticas que se realizadas por qualquer agente acarretará na suspensão de sua capacidade política passiva, impedindo que este esteja dentro do estado, comandando e tomando decisões que serão sempre importantíssimas para os rumos que o ente irá tomar.

No texto original da referida Lei, as causas de inelegibilidade eram extremamente escassas, o que acarretava em uma maior quantidade de agentes eleitos que teriam cometido condutas, em algum momento e de alguma forma, que iam de encontro ao interesse público ou da coletividade.

Portanto, na tentativa de impedir que candidatos cujas condutas não coadunam com o que se espera da conduta estatal atingissem os cargos públicos, o legislador, em 2010, por meio da Lei Complementar 135/2010, incrementou o rol ao adicionar diversas práticas que acarretam na inelegibilidade.

Outra inovação realizada pela Lei supracitada e que foi se caracterizou como grande avanço pela busca da moralidade na atuação estatal é o aumento do período

de inelegibilidade dos agentes que incorrem nas práticas previstas na legislação: no texto original da Lei 64/90, o prazo máximo de duração da inelegibilidade era de 5 (cinco) anos, sendo que a grande maioria das hipóteses trazia um período ainda menor, de apenas 3 (três) anos.

Neste tocante, ressalta-se a necessidade de resposta do Poder Legislativo diante do sentimento de impunidade que lastreava a população brasileira, como bem aponta Djalma Pinto (2008, p. 74):

O cidadão, após observar tanto formalismo para nenhuma consequência, mostra-se perplexo e descrente no Direito. De um lado, alega-se a impossibilidade de aplicação da sanção por falta de trânsito em julgado da sentença condenatória. Quando a coisa julgada se consuma, afirma-se que a punição não pode mais atingir o infrator, porque já ultrapassado o prazo para sua aplicabilidade. Esse, enfim, é o Brasil da impunidade. Através de uma exegese, que prestigia os violadores da lei, se extrai uma diretriz que torna imprestáveis as normas destinadas a reprimir os que comprometem a normalidade do pleito, através da prática de infrações, ao longo da disputa pelo poder.

Contudo, após a alteração legislativa, tal período foi estabelecido para o lapso de 8 (oito) anos, para todas as causas previstas naquela legislação.

3.2.3.2 Inelegibilidades relativas infraconstitucionais

Estabelecidas no Art. 1º, II a IV, da Lei Complementar Nº 64/90, as inelegibilidades relativas causam o impedimento para concorrer a determinados cargos e, portanto, não suspendem os direitos políticos passivos do cidadão.

Diante de tal, tem-se que, para cada cargo político eletivo, o candidato deverá cumprir alguns requisitos e não incorrer nas causas de inelegibilidades específicas para ele.

Quanto ao candidato ao cargo de Presidente da República e Vice-Presidente da República, deve-se observar as causas previstas no art. 1º, II da Lei Complementar 64/90:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

1. os Ministros de Estado;
2. os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República;
3. o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República;
4. o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
5. o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da República;
6. os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
7. os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica;
8. os Magistrados;
9. os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público;
10. os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;
11. os Interventores Federais;
12. os Secretários de Estado;
13. os Prefeitos Municipais;
14. os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal;
15. o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;
16. os Secretários-Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes;

b) os que tenham exercido, nos 6 (seis) meses anteriores à eleição, nos Estados, no Distrito Federal, Territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal;

c) (Vetado);

d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;

e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;

f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na alínea anterior, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;

g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades

representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;

h) os que, até 6 (seis) meses depois de afastados das funções, tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes;

i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;

j) os que, membros do Ministério Público, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;

l) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais; (BRASIL, 1988)

Já para aqueles que se candidatarem aos cargos de Governador e Vice-Governador dos Estados e do Distrito Federal, importante verificar o art. 1º, III da Lei Complementar 64/90:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;

b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;

2. os comandantes do Distrito Naval, Região Militar e Zona Aérea;

3. os diretores de órgãos estaduais ou sociedades de assistência aos Municípios;

4. os secretários da administração municipal ou membros de órgãos congêneres; (BRASIL, 1988)

Em contrapartida, para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, tem-se art. 1º, IV da Lei Complementar 64/90:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;
- b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;
- c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito; (BRASIL, 1988)

Para o cargo de Senador Federal, o candidato deve atender ao art. 1º, V da Lei Complementar 64/90:

- a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;
- b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos; (BRASIL, 1988)

Quanto ao cargo de Deputado Federal, veja-se o art. 1º, VI da Lei Complementar 64/90:

- VI - para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos; (BRASIL, 1988)

E, por fim, para o cargo de Vereador Municipal, cabe ao candidato verificar art. 1º, VII da Lei Complementar 64/90:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização. (BRASIL, 1988)

Para cada cargo, portanto, tem-se diferentes requisitos que estabelecem a possibilidade (ou não) de o agente o concorrer. Quando estes não são cumpridos, o candidato será considerado inelegível para aquele cargo e, como já citado anteriormente, não terá seus direitos políticos passivos suspensos, ou seja, estará no pleno gozo de seus direitos políticos.

4 A IMPOSSIBILIDADE DE NOMEÇÃO DE AGENTE PÚBLICO DA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

4.1 AGENTE PÚBLICO

4.1.1 Conceito

De início, cumpre destacar que tal conceito é o mais abrangente possível dentro do tema, de modo que agente público é considerado como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (DI PIETRO, 2018, p. 741).

Nesse norte, temos a lição de Meirelles e Burle Filho (2016, p.79) que traz o conceito de agentes públicos de forma brilhante:

Agentes públicos - São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo. Em qualquer hipótese, porém, o cargo ou a função pertence ao Estado, e não ao agente que o exerce, razão pela qual o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, como podem desaparecer os titulares sem extinção dos cargos e funções.

Seguindo esse mesmo entendimento, Mello (2015, p.251) traz o seguinte conceito:

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os

ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Vemos, portanto, que o agente público é aquele que em algum momento é a representação do Estado para a prestação de algum serviço público, em qualquer um dos três poderes, bem como em qualquer uma das esferas estatais.

Explicitando de forma clara tal abrangência do conceito, temos a pertinente lição de Alexandrino e Paulo (2016, p. 122):

O agente público é a pessoa natural mediante a qual o Estado se faz presente. O agente manifesta uma vontade que, afinal, é imputada ao próprio Estado. Agentes públicos são, portanto, todas as pessoas físicas que externam, por algum tipo de vínculo, a vontade do Estado, nas três esferas da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), nos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). São agentes do Estado, desde as mais altas autoridades da República, como os Chefes do Executivo e os membros do Legislativo.

4.2 CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Neste trabalho será usada a classificação proposta pelo professor Hely Lopes Meirelles, o qual divide os agentes públicos em cinco grupos distintos.

4.2.1 Agentes Políticos

São caracterizados como agentes políticos aqueles que estão na titularidade de cargos estruturais da organização política de determinado ente federativo. Isto é,

são agentes fundamentais para as decisões mais importantes e responsáveis pelo andamento da máquina pública como um todo.

Segundo Meirelles e Burle Filho (2016, p.80), agentes políticos são:

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processos por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

No mesmo sentido, Mello (2015, p. 253 a 254), conceitua da seguinte forma:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado'. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Sem dúvidas, tais agentes são essenciais para o bom rumo de todos os entes federativos, visto que são eles que muitas vezes os responsáveis por tomar as decisões mais importantes para o ente e que mais impactam a população.

A título exemplificativo, são agentes políticos os secretários municipais, secretários estaduais e ministros de estado.

4.2.2 Agentes Administrativos

Cumprido destacar que muitos autores também tratam agentes administrativos como servidores públicos em um sentido amplo. A partir disso, conforme Di Pietro (2014, p.744) tem-se como agente administrativo toda aquela pessoa física que exerce uma determinada atividade pública com natureza profissional, dotada de remuneração e que seja sujeito a uma determinada hierarquia funcional, além de estar sujeito ao regime jurídico que é estabelecido pelo ente a qual pertence.

Segundo os ensinamentos de Meirelles e Burle Filho (2016, p. 83), agentes administrativos são:

todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração indireta do Estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração direta, controladores da entidade.

Ademais, ressalta-se que são eles também a categoria na qual se encontra a grande massa de pessoas que prestam serviço ao Estado - tal categoria pode ser dividida em três modalidades que estão, inclusive, listadas em alguns incisos do art. 37 da Constituição Federal, são elas:

Servidores públicos estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;

Empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;

Os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

4.2.3 Agentes Honoríficos

Conforme Alexandrino e Paulo (2016, p. 123), agentes honoríficos são aqueles cidadãos que de forma transitória são designados ou requisitados para colaborar com o Estado prestando algum serviço em razão de sua capacidade técnica notória, sua condição cívica ou de sua honorabilidade.

Tais agentes não detém nenhum vínculo profissional com o Estado (em razão de tal prestação de serviço) e na grande maioria das vezes atuam sem receber remuneração. Alguns exemplos de agentes honoríficos são jurados, mesários eleitorais e conselheiros tutelares.

Importante destacar, ainda, que tais agentes são equiparados a funcionários públicos para efeitos penais.

4.2.4 Agentes Delegados

Agentes delegados são aqueles particulares incumbidos da realização de determinadas atividades, serviços ou obras públicas, em nome próprio, por sua conta e assumindo o risco, em que pese se encontrarem sob a constante fiscalização do poder delegante. Jamais serão considerados como servidores públicos, bem como não será imputada ao Estado a sua atuação. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 124)

Neste sentido, Meireles e Burle Filho (2016, p. 85) tratam o conceito da seguinte forma:

São particulares - pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos. - que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público.

A título exemplificativo, encontram-se tal categoria de agentes públicos as concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, as pessoas que por delegação detém a titularidade dos serviços notariais e de registros, os leiloeiros e demais pessoas que atuam dessa forma.

4.3 CARGO PÚBLICO, EMPREGO PÚBLICO E FUNÇÃO PÚBLICA

Cumpra, de forma breve, esclarecer e distinguir tais conceitos para que seja possível a interpretação a seguir da problemática levantada por este trabalho.

De imediato, ressalta-se os ensinamentos de Di Pietro (2019, p.690), que esclarece a importância de fazer a distinção entre os três conceitos:

Para bem compreender o sentido dessas expressões, é preciso partir da ideia de que na Administração Pública todas as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos; estes ocupam cargos ou empregos ou exercem função.

4.3.1 Cargo público

Cargos públicos são unidades de competência estatal que serão expressadas sempre por um agente público, que detém denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e devem ser criados por lei, com exceção aos cargos auxiliares do Legislativo. Observa-se, ainda, que possuem previsão em número certo e detém denominação própria.

Além disso, os agentes titulares de cargos públicos são submetidos a um regime específico para sua categoria, tais regimes são chamados de regime estatutário ou institucional, ou seja, não é considerado um regime contratual. (MELLO, 2015, p. 261 a 262).

4.3.2 Emprego público

Diferente do conceito anterior, os empregos públicos são centros de trabalho permanentes que são preenchidos exclusivamente por agentes contratados para desempenhar sua função. É regida pelas leis previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, de modo que o principal cerne desta categoria é a relação de trabalho existente entre o agente público para com a administração pública. (MELLO, 2015, p. 262-263)

4.3.3 Função pública

As funções públicas são oriundas da divisão de atribuições da administração pública, de modo que são caracterizadas como unidades de atribuições exercidas por detentores de cargos públicos.

Segundo Mello (2015, p. 262), as funções públicas podem ser entendidas como:

são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição). Assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento, aos cargos em comissão. Contudo, não se quis prevê-las como tais, possivelmente para evitar que pudessem ser preenchidas por alguém estranho à carreira, já que em cargos em comissão podem ser prepostas pessoas alheias ao serviço público, ressalvado um percentual deles, reservado aos servidores de carreira, cujo mínimo será fixado por lei.

4.4 INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO DA UNIÃO

4.4.1 Requisitos de investidura em cargo público da união

De início, cumpre esclarecer que, para que seja possível que um cidadão assuma qualquer cargo público na esfera federal, este deverá cumprir certos requisitos mínimos essenciais para a investidura no cargo. Tais requisitos devem ser cumpridos na sua integralidade, sendo que a falta de qualquer um impede que o agente seja investido no cargo.

No tocante aos referidos requisitos mínimos, verifica-se sua previsão expressa na Lei Nº 8.112 de 1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

É no art. 5º dessa lei, mais especificamente, que verifica-se de forma clara os requisitos básicos para que seja possível que um cidadão assuma um cargo público em tal esfera, quais sejam:

Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o gozo dos direitos políticos;
- III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais;
- IV - o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;
- V - a idade mínima de dezoito anos;
- VI - aptidão física e mental.

§ 1º As atribuições do cargo podem justificar a exigência de outros requisitos estabelecidos em lei.

§ 2º Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

§ 3º As universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais poderão prover seus cargos com professores, técnicos e cientistas estrangeiros, de acordo com as normas e os procedimentos desta Lei. (Incluído pela Lei Nº 9.515, de 2011.97)

Neste trabalho, vamos abordar de forma mais específica e a fundo o requisito de investidura constante no inciso II do Art. 5º da lei supracitada: “o gozo dos direitos políticos”.

4.4.2 Inelegibilidade como perda de requisito de investidura em cargo público no âmbito federal a luz dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade

Conforme já citado no Capítulo 2 deste trabalho, os direitos políticos são divididos em duas faces, sendo a face ativa caracterizada pelo direito que o cidadão tem de exercer o voto, enquanto que a face passiva destoa o direito que o cidadão tem de receber o voto, ou seja, o direito de concorrer para qualquer cargo político eletivo.

Portanto, quanto a face passiva, temos que, para que esta esteja intacta, o agente deverá obedecer a todas as condições de elegibilidade e, por óbvio, não poderá incorrer em nenhuma hipótese de inelegibilidade.

Diante disso, quando um agente se encontra inelegível - isto é, quando está abarcado por alguma causa de inelegibilidade, tanto constitucional quanto infraconstitucional -, sua capacidade eleitoral passiva resta suprimida durante todo o período que durarem os efeitos desta inelegibilidade. Depreende-se, portanto, que a face passiva de seus direitos políticos estará suspensa até que cessem os efeitos da inelegibilidade imputada ao agente

Ultrapassado tal cenário, observa-se como um dos requisitos de investidura para cargo público a nível federal a exigência de que, para que o cidadão tenha a possibilidade de assumir qualquer cargo público, este deverá obrigatoriamente estar no gozo de seus direitos políticos.

Como já explanado no Capítulo 1, a administração pública deve sempre observar os princípios balizadores de seus atos, sendo destacado aqui dois deles: o princípio da legalidade e moralidade administrativa.

Sabe-se que o princípio da legalidade diz respeito à obrigação que a administração pública tem de observar a legislação vigente para praticar todos os seus atos, e, nesse sentido, tem-se que, em respeito a tal princípio, a administração pública não pode dar entendimentos restritivos ou extensivos à legislação se ela assim não dispôr.

Este é o entendimento já sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça, do qual se retira a seguinte ementa do recentíssimo julgado:

ADMINISTRATIVO. OPÇÃO PELA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL CRIADA POR FORÇA DA LEI N.º 10.855/04. APRESENTAÇÃO DO PEDIDO FORA DO PRAZO INICIALMENTE PREVISTO. REGRA QUE CONCEDE CONTAGEM DE PRAZO EXCEPCIONAL AOS SERVIDORES QUE SE ENCONTRAVAM AFASTADOS NOS TERMOS DOS ARTS. 81 E 102 DA LEI N.º 8.112/90. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. IMPOSSIBILIDADE. ADMINISTRAÇÃO. ADSTRITA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. O art. 3.º, § 10, da Lei n.º 10.855/04 não possui comando no sentido de que a exceção trazida em seu bojo dirigir-se-ia apenas aos servidores que, na data de edição da Medida Provisória n.º 146/03, já estivessem afastados pelos motivos discriminados nos arts. 81 e 102 da Lei n.º 8.112/90.

2. Em atendimento ao princípio hermenêutico de que "não cabe ao intérprete limitar o alcance o comando normativo de lei, se essa não traz qualquer restrição expressa nesse sentido", a referida norma deve abranger todos os servidores que se encontravam afastados do serviço ativo pelas razões nela previstas e, por via de consequência, restaram impedidos de apresentar o "termo de opção irretroatável", no final do prazo previsto no § 2.º do art. 2.º da Lei n.º 10.855/04 - com a redação dada pelo art. 2.º da Lei n.º 10.994/04.

3. A Administração, por ser submissa ao princípio da legalidade, não pode levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa.

4. Recurso especial conhecido e desprovido. *Grifo nosso* (BRASIL, STJ, 2012)

Sob este mesmo cenário, vale destacar a brilhante passagem extraída decisão proferida pelo eminente Ministro Benedito Gonçalves:

Assim, não há falar em direito líquido e certo da recorrente pois, em obediência ao princípio da legalidade insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa. (BRASIL, STJ, 2013)

Conforme se depreende dos fatos explanados, e diante da taxatividade da Lei Nº 8.112 de 1990 ao indicar os requisitos mínimos para a investidura em cargos públicos, especificamente o requisito do gozo dos direitos políticos, resta nítido o seu entendimento no seu sentido como está previsto na legislação, ou seja, abarcando as duas faces dos direitos políticos.

Portanto, para que o agente esteja no pleno gozo dos direitos políticos, deverá ele estar com ambas as faces do dos direitos políticos intactas, uma vez que em nenhum momento a legislação traz alguma distinção de alguma das faces deste direito, fazendo com que seja abarcado tal direito de forma completa.

Seguindo tal razão, não é forçoso afirmar que o agente inelegível, enquanto durarem os efeitos de tal inelegibilidade, não estará no gozo da integralidade de seus direitos políticos e, assim, não cumpre os requisitos mínimos estabelecidos em lei para a investidura em cargo público federal.

Nesse sentido, o do Exm. Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Albino Zavascki, resumiu o significado do que é estar no gozo dos direitos, segundo o qual (2014, p. 2):

Estar no gozo dos direitos políticos significa, pois, estar habilitado a alistar-se eleitoralmente, habilitar-se a candidaturas para cargos eletivos ou a nomeações para certos cargos públicos não eletivos (CF, arts. 87; 89, VII; 101; 131, § 1.º), participar de sufrágios, votar em eleições, plebiscitos e referendos, apresentar projetos de lei pela via da iniciativa popular (CF, art. 61, § 2.º, art. 29, XI), propor ação popular (CF, art. 5.º, inc. LXXIII). Quem não está no gozo dos direitos políticos não poderá filiar-se a partido políticos (Lei 5.682, de 21.07.1971, art. 62), e nem investir-se em qualquer cargo público, mesmo não eletivo (Lei 8.112, de 11.12.1990, art. 5.º, II). Não pode, também, ser diretor ou redator-chefe de jornal ou periódico (Lei 5.250, de 09.02.1967, art. 7.º, § 1.º) e nem exercer cargo em entidade sindical (CLT, art. 530, V).

A impossibilidade de o agente inelegível assumir cargo público, em contrapartida, apresenta-se pelo fato de que “o cidadão não apresenta *dignitas* suficiente para representar seus pares na esfera do poder” (AGRA, 2011, p.35).

Neste mesmo cerne, pode-se indicar ainda a aplicação de outro princípio constitucional que é violado em casos nos quais se verifica a nomeação de um agente

que se encontre inelegível para um cargo público federal: o princípio da moralidade administrativa.

Este é o entendimento de Decomain (2004, p. 149):

Desejou a Constituição, portanto, que o pleito fosse livre de abusiva influência do poder econômico, político ou administrativo, e também que a probidade e a moralidade para o exercício de mandatos eletivos fosse preservadas, evitando-se a candidatura de pessoas cuja vida pública precedente tenha demonstrado que não reúnem condições para, uma vez guindados ao poder, preservar esses valores basilares do Estado e da convivência política e social.

Como já anteriormente exposto, o princípio da moralidade serviu como base para a criação da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar Nº 64/90), bem como para a sua posterior alteração feita pela Lei Complementar 135/2010. Verifica-se, portanto, ambas as leis são a mais pura expressão da busca pela moralidade na administração pública, uma vez que visam impedir que aquele cidadão que incorreu na prática de alguma ato (vindo a ser penalizado por essas leis) seja penalizado com a suspensão dos seus direitos políticos passivos, com o intuito claro de manter a moralidade intacta na administração pública.

Destaca-se a afirmação, nesse sentido, de Azevedo Filho (2014, p. 5):

A moralidade é valor de maior importância e deve informar a vida progressiva do candidato que pretende exercer um mandato eletivo. O Princípio da Moralidade para o exercício do mandato, conforme previsto na Constituição Federal (§9º, art. 14), é mais que uma diretriz para os aplicadores e intérpretes da lei, é um mandamento, uma ordem que deve ser obedecida e prestigiada, porquanto dotada de coercibilidade e representa a ideologia estatal consagrada pelos valores socialmente estabelecidos, notadamente com a edição da Lei Complementar n. 135/2010, a famigerada Lei da Ficha Limpa.

Desse modo, resta claro que a administração pública deve, em todos os seus atos, obedecer o princípio da moralidade, e que sem tal observância tal ato já nasce

com uma latente ilegalidade, visto que tal princípio é condição de validade da administração pública.

Portanto, a nomeação de um agente cujos direitos políticos não estão em pleno gozo por ser atingido por alguma condição de inelegibilidade é uma latente contradição ao princípio que rege toda a atividade administrativa.

Tal contradição torna-se ainda mais clara quando o cargo em que se pretende a nomeação de um agente inelegível tem natureza política, como, por exemplo, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, uma vez que tais cargos decorrem exclusivamente de um vínculo político, e não técnico. São, de certa forma, eleitos de uma forma indireta.

Nesse sentido, Zavaski (2014, p.14-15) traz o seguinte entendimento:

O gozo dos direitos políticos é condição indispensável à elegibilidade, como faz expresso o art. 14, § 3.º, II, da CF. É, igualmente, requisito para o exercício de cargos não eletivos de natureza política, tais como os de Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais (CF, art. 87). Não teria sentido, que a estes agentes políticos - "titulares dos cargos estruturais à organização política do País,... ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder", encarregados de formar a vontade superior da sociedade política - fosse dado exercer o cargo mesmo quando privados dos direitos de cidadania. Seria um verdadeiro contrasenso, já que o vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

Embora tal percepção não seja de difícil conclusão, atualmente não é nada fácil encontrar o entendimento nos tribunais pátrios. Em profunda pesquisa jurisprudencial, foi possível encontrar apenas um julgado que expresse o total entendimento apresentado por este trabalho.

Trata-se de uma ação popular proposta com objetivo de suspender os efeitos da Portaria N° 286/1016, a qual nomeava um determinado agente declarado inelegível para o cargo de Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente de Recursos Naturais Renováveis.

Em decisão no agravo de instrumento Nº 5002191-49.2016.4.03.0000, o desembargador federal Johonson Di Salvo, da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, entendeu não ser possível a nomeação de um agente declarado inelegível para um cargo público, com a seguinte fundamentação:

Considerando-se que um dos requisitos legais para a investidura em cargo público é o gozo dos direitos políticos e que o dispositivo acima mencionado estabelece que a incidência da inelegibilidade para qualquer cargo pode ocorrer em razão de decisão transitada em julgado ou por decisão proferida por órgão colegiado, a existência de ações de investigação judicial eleitoral Nºs. 584-49 e 582-79, com acórdãos proferidos pelo E. Tribunal Regional Eleitoral, a Portaria Nº 298/2016 e a Recomendação Nº 57/2016, ambas do Ministério Público Federal, demonstram a probabilidade do direito alegado. Registre-se que a declaração de inelegibilidade da corré Vanessa Damo Orosco impede a nomeação para o exercício do cargo de Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente de Recursos Naturais Renováveis porque, temporariamente, perdeu parte de seus direitos políticos; portanto, ausente um dos requisitos essenciais, previsto na legislação de regência.

[...]

Deveras, se a autora se encontra na condição de inelegível, é claro que não pode ser nomeada para cargo público porque esse efeito não encontra eco no inc. II do art. 5º da Lei Nº 8.112/90.

Na verdade a possibilidade de nomeação e investidura em cargo público comissionado e a atribuição de função de confiança a brasileiros em condição de inelegibilidade afronta o princípio da moralidade insculpido no art. 37 da CF/88.

Porém, é necessário ressaltar que tal entendimento não é o corolário com o da maioria da jurisprudência pátria, e, por esse motivo, alguns entes federativos, buscando atender os princípios basilares da administração pública, já começam a realizar uma movimentação no sentido de editar leis que garantem a impossibilidade de que qualquer agente inelegível seja investido em algum cargo público.

Temos como exemplo o município de Itajaí, no estado de Santa Catarina, que editou a Lei Complementar Nº 326/2017 instituindo a ficha limpa municipal na nomeação de servidores para cargos de provimento em comissão, agentes políticos e designação de funções de direção, chefia ou assessoramento no âmbito da administração direta e indireta dos poderes executivo e legislativo municipal, além de outras providências:

Art. 1º Fica vedada a nomeação para qualquer cargo de provimento em comissão, inclusive cargos de agente político, no âmbito da administração direta e indireta dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, de quem incorra em qualquer das hipóteses de inelegibilidade enumeradas no artigo 1º da Lei Complementar 64/1990 e suas alterações.

Parágrafo único. A vedação prevista no caput não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

Art. 2º Para nomeação nos cargos de provimento em comissão, inclusive cargos de agente político, o indicado deverá apresentar declaração de que não se enquadra em nenhuma das causas de inelegibilidade enumeradas no artigo 1º da Lei Complementar 64/1990 e suas alterações.

Art. 3º Os servidores efetivos designados para ocupar funções de direção, chefia e assessoramento, na administração direta e indireta do Município, também devem apresentar declaração de que não incorrem nas vedações de que trata o art. 1º, sendo impedida a nomeação para ocupação dessas funções quando o servidor estiver inserido nas hipóteses de inelegibilidade.

Art. 4º Todos os atos efetuados em desobediência às vedações previstas nesta Lei serão considerados nulos a partir da sua vigência.

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo Municipal e ao Poder Legislativo Municipal a fiscalização de seus atos em obediência a presente lei, com a possibilidade de requerer aos órgãos competentes informações e documentos complementares necessários para o cumprimento das exigências legais.

Art. 6º Os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, dentro do prazo de sessenta dias, contados da publicação da lei, promoverão a exoneração dos atuais ocupantes de cargos de provimento em comissão, bem como a cessão das funções de direção, chefia e assessoramento dos servidores efetivos, enquadrados nas vedações previstas no art. 1º.

Art. 7º As denúncias de descumprimento da lei deverão ser encaminhadas ao Ministério Público e à Controladoria Geral do Município, que ordenarão, conforme suas atribuições, as providências cabíveis na espécie.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. (ITAJAÍ, 2017)

Inclusive, verifica-se a iniciativa na esfera federal quanto à edição de uma lei nesse mesmo sentido: o senador Pedro Taques apresentou uma proposta de emenda à constituição (PEC) Nº 6/2012 que inclusive foi aprovada por unanimidade no Senado. Tal projeto visava alterar o inciso I do Art. 37 da Constituição, ficando com a seguinte redação:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei, sendo vedada a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou para cargo efetivo ou em comissão de pessoa que esteja em situação de inelegibilidade em razão de condenação ou punição de qualquer natureza, na forma da lei complementar prevista no art. 14, § 9º, durante o prazo de duração do impedimento; (BRASIL, 2012)

Contudo, na Câmara dos Deputados tal PEC recebeu o número 284/2013 e encontra-se com a sua movimentação parada desde o dia de 10/03/2015.

Seguindo o que foi explanado no presente trabalho, não seria necessário a edição de leis nesse sentido, tendo em vista que a aplicação da legislação já existente, embasado nos princípios constitucionais e buscando atender o que eles determinam, já causaria o impedimento de tais nomeações. Deixando claro, porém, a necessidade que conste o gozo dos direitos políticos como requisito obrigatório na legislação que disciplina o ingresso do agente público, o que na prática já consta na larga maioria das legislações que disciplinam o tema no Brasil.

5 CONCLUSÃO

Conforme visto no presente trabalho, a administração pública como um todo deve sempre respeitar aos princípios, a ela impostos bem como se atentar rigorosamente à legislação aplicável a si, sem ter a possibilidade de se escusar de tais incumbências.

Neste contexto, para que a administração pública possa atuar, faz-se necessária a figura dos agentes públicos, visto que a atuação pública se dá por intermédio desses (tirei a vírgula aqui) e, portanto, tais agentes são aqueles que na prática deverão se atentar e observar os ditames impostos à administração.

A partir disso, no contexto da administração pública vivido nos dias de hoje, caracterizado por um ambiente público servindo de palco para inúmeras práticas que não se enquadram nos ditames propostos para e pela administração, se faz necessário um certo rigor na seleção e nos requisitos necessários para que os civis possam de fato se tornarem agentes públicos e receberem a incumbência de se tornar a personificação do estado no mundo dos fatos.

Com o objetivo de resguardar a moralidade administrativa, bem como os demais princípios administrativos, deve-se observar a legislação e aplicar a aquela vigente na forma em que ela se apresenta, visando sempre atender única e exclusivamente o interesse público.

Assim, ao analisar a Lei 8.112/1990, que disciplina de forma específica os requisitos necessários para que um civil seja investido em um cargo público no âmbito federal no Brasil, podemos constatar a existência expressa de um requisito em especial e que é fundamental para o deslinde da problemática levantada no presente trabalho: o “gozo dos direitos políticos”.

Tendo isto em vista, conforme foi explicado no decorrer do trabalho, quando um agente está na condição de inelegível, este (retirar a vírgula que estava aqui) não pode ser considerado no pleno gozo de seus direitos políticos, pois são eles divididos em duas faces (os ativos e os passivos), e, durante tal período, o segundo fica

suspenso até que cesse o período que o agente estará inelegível. Desse modo, não está de fato no gozo de seus direitos políticos.

Neste diapasão, o agente que está inelegível não cumpre o requisito que obriga o civil a estar no gozo de seus direitos políticos e, portanto, não cumpre uma das condições mínimas necessárias para que qualquer candidato possa investir em um cargo público que seja regido pela Lei Nº 8.112/90. Não pode, então, ser ele nomeado, assim como investir no cargo pretendido.

No entanto, tal entendimento não é o que está sendo praticado pela larga maioria da jurisprudência nacional. Verifica-se, assim, uma atuação jurisdicional o que vai de encontro com os princípios da administração pública - não busca de todas as formas possíveis obedecer os preceitos da moralidade administrativa, no sentido de tentar ao máximo autorizar que civis que estejam aptos a investirem em cargos públicos possam realmente serem nomeados, bem como os da legalidade administrativa que exige da administração pública a integral observância de todo arcabouço jurídico a ela aplicável.

Assim sendo, constata-se que tal mudança de entendimento jurisprudencial acarretaria um grande avanço na direção do combate à corrupção e na busca pela moralidade na administração pública como um todo, uma vez que cabe, recorrentemente, ao Judiciário tomar importantes decisões como esta ante a inércia e desinteresse do legislativo na luta por um Estado voltado ao real interesse público.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **A taxionomia das inelegibilidades**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/414>. Acesso em: 01 dez. 2020.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo: descomplicado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

AZEVEDO FILHO, Edgard Manoel. **A moralidade como princípio validador da Lei da Ficha Limpa**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27314/a-moralidade-como-principio-validador-da-lei-da-ficha-limpa/5>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

BRASIL. Stj. **Acórdão em REsp Nº 1091561/PR**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DF, 06 de março de 2012. Dje. Brasília, 19 mar. 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão Nº 38810/SP**. Agravante: Beatriz Jureidini Simoes de Oliveira. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 27 de agosto de 2013. Dje. Brasília, 05 set. 2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL, Câmara dos Deputados, **Projeto de Emenda Constitucional 284/2013**. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=583951>. Acesso em: 29/11/2020.

BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Emenda Constitucional 6/2012**. Brasília, DF, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104348>. Acesso em: 29/11/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22/11/2020.

BRASIL, **Lei Nº 9.054, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22/11/2020.

BRASIL, **Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22/11/2020.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 64, de 18 de maio de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 18/11/2020.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 135, de 04 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 18/11/2020.

CHALITA, Savio. **Manual Completo de Direito Eleitoral**. Indaiatuba: Foco, 2014.

CHAVES, Galba Cotta de Miranda. **O princípio da moralidade administrativa no direito brasileiro**. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 1997.

CYRINO, André. **Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro**. Revista de Direito Administrativo 274, 2017. Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665> . Acesso em: 04/12/2020.

COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e Inelegibilidades**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas Ltda, 2020.

ITAJAÍ. **Lei Complementar Nº 326, de 3 de Dezembro de 2017**: Institui a "ficha limpa municipal" na nomeação de servidores para cargos de provimento em comissão, agentes políticos e designação de funções de direção, chefia ou assessoramento no âmbito da administração direta e indireta dos poderes executivo e legislativo municipal e dá outras providências. Itajai, SC, Disponível em: <http://leismunicipa.is/nxcpk> . Acesso em: 03 dez. 2020.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação**. Revista digital de direito administrativo 3.1, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560> . Acesso em: 4 dez. 2020.

MEIRELES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 35ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2019.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos - Condições de Elegibilidade e Inelegibilidades**. São Paulo: Saraiva, 1994.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Inelegibilidade Comentada: Legislação e Jurisprudência Atualizadas, Leis da Ficha Limpa e da Minirreforma Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2014.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal - Noções Gerais**. São Paulo. Atlas, 2008, p. 74

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional**. Revista de Informação Legislativa. a, v. 31, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79059616.pdf> . Acesso em: 29 nov. 2020.