



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

NARA CECÍLIA DE OLIVEIRA

**A CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A  
INELEGIBILIDADE COMO FORMA DE PROTEÇÃO A SOCIEDADE**

Juazeiro do Norte  
2018

NARA CECÍLIA DE OLIVEIRA

**A CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A  
INELEGIBILIDADE COMO FORMA DE PROTEÇÃO A SOCIEDADE**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: José Boaventura Filho

Juazeiro do Norte  
2018

NARA CECÍLIA DE OLIVEIRA

**A CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A  
INELEGIBILIDADE COMO FORMA DE PROTEÇÃO A SOCIEDADE**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: José Boaventura Filho

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof.(a) Esp. José Boaventura Filho  
Orientador(a)

---

Prof.(a) Esp. Rawlyson Maciel Mendes  
Examinador 1

---

Prof.(a) Dr. Francysco Pablo Gonçalves  
Examinador 2

*Quando se faz justiça, o justo se alegra,  
mas os malfeitores se apavoram.*

*Provérbios 21:15.*

## DEDICATÓRIA

*Dedico esse trabalho ao homem da minha vida, minha inspiração diária e minha dose de persistência e força de cada manhã, ao meu amado filho, Pedro Lucas O. Menezes. Tudo por você, meu amor eterno.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus em primeiro lugar, por me dar a vida e condições psíquicas e intelectuais para estudar, e assim poder realizar os meus sonhos.

Sou grata a Pedro Lucas, filho querido e amado que me inspirou a estudar e lutar sem cessar para dar-lhes um futuro melhor. Obrigada filho por ser essa pessoa, que tanto tenho orgulho, humilde, generoso e muito amoroso. Você foi a melhor coisa que aconteceu na minha vida, meu companheiro para a vida inteira, te amo incondicionalmente.

Agradeço aos meus pais, Jovenita e Geraldo, que me educaram dentro dos princípios éticos e morais estando ao meu lado sempre com amor e paciência, acreditado em mim, me incentivado todos esses anos em que estive na faculdade, por cobrar quando necessário e apoiar incondicionalmente, mesmo nos momentos mais difíceis que passei durante a graduação.

Agradeço também aos meus irmãos, sobrinhos e amigos por ser quem são e sempre estarem comigo. Em especial a minha irmã Vera Lúcia, por ser sinônimo de amor e bondade na minha vida, que com seu coração enorme trabalha todos os dias na difícil missão de amolecer o meu coração de pedra. E a Carolina Oliveira, uma sobrinha amada, que me encorajou e ajudou em todos os semestres, sempre disposta dá orientações em meus trabalhos acadêmicos, com sugestões e correções que só me fizeram crescer.

Reconheço também o companheirismo e a ajuda de cada um dos meus amigos que conheci durante a minha jornada acadêmica, em destaque Igor Bezerra, que me incentivava e instigava sempre a estudar cada vez mais. A Lidiane Fernandes companheira de todas as horas, me ajudando nos assuntos acadêmicos e também na vida pessoal. Agradeço também a Magda, Bruna, Alisson, Laurismundo e Maria Hiomara que estiveram comigo durante a graduação.

Aos meus amigos que iniciaram o curso comigo, Erbene, Myrlene, mas que por diversos motivos não puderam estar concluindo junto. E em especial Aline Nogueira e Raissa, por estarem sempre ao meu lado dentro e fora da faculdade, que se tornaram duas irmãs para mim, e Luciano Rodrigues que o conheci nos primeiros dias de aula e que estive ao meu lado durante todos os semestres cursados e que vou levar para vida inteira.

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora que dividiram comigo este momento tão importante e esperado.

À todos que contribuíram de maneira direta ou indireta e que fizeram parte da minha formação. O meu muito obrigada.

## RESUMO

A lei de improbidade administrativa tem como finalidade combater a corrupção e dar concretude à demanda constitucional, assim como preservar a moralidade administrativa, que do contrário usa de penalidades ao desrespeito a probidade, e também resguardar a sociedade, que procura a honestidade dos responsáveis no trato com a coisa pública. A norma busca evitar o enriquecimento ilícito e danos causados ao erário, mas também sanciona infrações contra os princípios administrativos que mantem o equilíbrio do Estado e da Administração. A vista disso este trabalho buscou analisar a improbidade administrativa por meio da jurisprudência, compreendendo como ocorre a perda dos direitos políticos e seus desdobramentos como sanção por meio da improbidade administrativa, e também mostrar a inelegibilidade de corrente da improbidade na administração, proporcionando a preservação da sociedade de corrupção. Utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica com base em livros atuais e trabalhos científicos já publicados, na qual foi apresentado um breve histórico da improbidade administrativa no Brasil, e discutiu-se as sanções previstas na lei de improbidade, bem como a proteção social decorrente da inelegibilidade. Como conclusão é visto que a lei não trouxe perfeição em sua atuação, mas que tem suprido em grande parte e contribuído para a competência da administração pública.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Princípios Administrativos. Inelegibilidade.



## **ABSTRACT**

The administrative improbity law has the purpose of combating corruption and giving concrete form to the constitutional demand, as well as preserving the administrative morality, which otherwise uses penalties to disregard probity, and also protect society, which seeks the honesty of those responsible in the deal with the public thing. The norm seeks to avoid illicit enrichment and damages caused to the treasury, but also sanction infractions against the administrative principles that maintain the balance of State and Administration. The purpose of this work was to analyze administrative improbity through jurisprudence, understanding how the loss of political rights and its consequences as Samson through administrative improbity occurs, and also to show the current ineligibility of management impropriety, preservation of the corruption society. A bibliographical research based on current books and published scientific works was used, in which a brief history of administrative improbity in Brazil was presented, and the sanctions provided for in the law of improbity were discussed, as well as the social protection resulting from the ineligibility. As a conclusion it is seen that the law did not bring perfection in its performance, but that it has largely supplied and contributed to the competence of public administration.

**Keywords:** Administrative Dishonesty. Administrative Principles. Ineligibility.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	14
2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	17
2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	18
2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	20
2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	21
<b>3 SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	24
<b>4 A INELEGIBILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	29
4.1 A PROTEÇÃO SOCIAL DECORRENTE DA INELEGIBILIDADE .....	32
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	35
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	37

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho dedica-se a reflexão acerca da condenação por improbidade administrativa e a inelegibilidade como forma de proteção a sociedade. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 37 o princípio da moralidade administrativa, onde a doutrina entende como subprincípio a probidade que tem em sua essência a ética, a boa fé, a lealdade e a honestidade na Administração Pública.

A improbidade administrativa é um assunto que vem ganhando um amplo espaço midiático, devido o cenário político brasileiro de corrupção pela ausência de transparência na máquina pública. Traz também a inelegibilidade como sanção de natureza civil em decorrência do ato de improbidade administrativa, está prevista nos artigos 37 da Constituição Federal de 1988, e no artigo 12 da Lei 8.429 de 1992. Para ser configurado o ato de improbidade que implique na perda dos direitos políticos, se faz necessário o dolo.

A Lei 8.429 de 1992 surgiu com o intuito de combater a corrupção por meio de sanções. Considerando a inelegibilidade como sanção ao ato de improbidade administrativa; torna-se importante averiguar a sua legitimidade e efetivação como forma de proteção social.

Assim, o tema abordado traz sua relevância no sentido de ser um debate contemporâneo na sociedade, pelo fato de “combate à corrupção eleitoral, ampliando substancialmente o elenco das causas de inelegibilidade originárias de sanções que lhes atribui tratamento muito mais severo” (PEZZAGLINI FILHO, 2014, p. 1).

Dessa forma, tem-se por objetivo geral averiguar as contribuições da inelegibilidade decorrente da improbidade administrativa como forma de proteção a sociedade, e como objetivos específicos, analisar a improbidade administrativa e sua evolução histórica, compreendendo como ocorre a perda dos direitos políticos e seus desdobramentos como sanção por meio da improbidade administrativa, mostrar a importância da inelegibilidade como forma de proteção social.

O tema da presente pesquisa surge das inquietações da autora diante dos acontecimentos políticos no estado Brasileiro que envolve o ato de improbidade administrativa, tendo em vista a repercussão dos fatos no meio social relacionado a atos políticos no estado Brasileiro que envolve o ato acima citado e consequentemente a inelegibilidade como forma de combate a corrupção, que é de

grande relevância para a população, pois a mesma é quem sofre com os acontecimentos absurdos decorrente dos atos ilícitos cometidos pelos políticos.

Com isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com a contextualização histórica da improbidade administrativa e da inelegibilidade com a utilização de livros artigos e revista científica sobre o tema proposto.

Sendo assim, a presente pesquisa se caracteriza como uma análise exploratória de cunho bibliográfico, pois para seu desenvolvimento será usado outras pesquisas semelhantes e a doutrina, dessa forma “as pesquisa exploratórias tem como propósito propiciar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. (GIL, 2010, p.27)

Será desenvolvida a partir de uma revisão de literatura de base qualitativa e de caráter bibliográfico que conforme Gil (2002), uma pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de dados em materiais já publicados, sejam eles impressos, livros, revistas, jornais, teses, dissertações e também anais de eventos científicos. Pois se caracteriza pela sua subjetividade, no qual o pesquisador analisa os dados de forma indutiva, pois neste tipo de pesquisa não existe hipótese pré-concebida, e os resultados obtidos não devem ser traduzidos em números.

Ainda o autor considera que a pesquisa bibliográfica tem uma vantagem principal, que consiste em oferecer ao cientista a percepção de vários fenômenos, amplamente, diferente das pesquisas que tem uma realização direta em contato com um único objeto de estudo. Diante disso esta se caracteriza como documental, pois para desenvolvimento será usado a Lei e jurisprudências pertinente aos casos.

Assim como Marconi e Lakatos (2010), que acredita que a pesquisa científica envolve um estudo detalhado em materiais didáticos cientificamente aceitáveis, por isso foi realizada a leitura das obras que forma o tema e logo depois um fichamento permitindo assim a construção do trabalho.

Portanto, torna-se relevante estabelecer a metodologia utilizada para o desenvolvimento desse trabalho, possibilitando assim atender aos objetivos de estudo e o percurso metodológico utilizado que foi de natureza bibliográfica e qualitativa, onde a partir daí obteve-se todas as informações relevantes para a realização da pesquisa.

Além disso, o tema discutido nesta pesquisa pode contribuir em um contexto social para outros trabalhos científicos, na qual pesquisadores interessado no assunto venham aprofundar seus conhecimentos e divulgar mais artigos, resenhas,

livros, dentre outros com interesse de mostrar mais trabalhos com temas como esse que facilitará o conhecimento da sociedade.

No decorrer desse trabalho será apresentado um histórico sucinto de como surgiu a improbidade administrativa, bem como, a forma pela qual a legislação brasileira, partindo da Constituição Federal de 1988 se posiciona a respeito do tema, assim como a lei de improbidade administrativa, em seguida será abordado os princípios norteadores da administração pública, que são os modelos exemplificativos de uma boa administração, dos quais trazem toda uma agregação de sentenças normativas de um sistema. Serão ainda analisadas as sanções previstas na lei de improbidade administrativa, bem como, a inelegibilidade no direito brasileiro, finalizando com as formas de condenação por inelegibilidade e a proteção social decorrente da inelegibilidade.

## 2 HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa foi normatizada através da Lei 8.429 de 1992, que trata sobre os atos praticados contra a administração pública. Antes da sua normatização os atos de improbidade eram infrações previstas apenas para os agentes políticos, e o enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função para os servidores públicos.

Todavia até a Constituição atual e a lei que regulamenta a Improbidade Administrativa é encontrado no decorrer das Constituições um termo usado para caracterizar a improbidade, que seria “a falta de probidade”.

Na Constituição de 1824, os Ministros eram incumbidos pelo Estado e conseqüentemente eram os responsabilizados por diversos crimes, como corrupção, concussão, traição, suborno, abuso do poder, falta de respeito às leis ou que violassem a liberdade, a segurança e a integridade humana e ainda ao desperdício dos bens públicos (BRASIL, 1824).

Os empregados públicos, do mesmo modo, eram responsabilizados por atos desonestos junto a práticas de suas funções, tais como abuso e omissão ou por não se responsabilizarem por seus subalternos. Embora a Constituição trouxesse certas penalidades, à pessoa do Imperador era isento de qualquer penalidade ou responsabilidade, mesmo que o cidadão apresentasse documentos aos Poderes responsáveis pelo país, relatando qualquer infração a Constituição Imperial (BRASIL, 1824).

Depois dessa Constituição Imperial veio a Republicana em 1891, que trazia crimes de responsabilidade referente aos atos do Presidente da República, os quais afrontassem a Probidade Administrativa ou qualquer atentado a guarda constitucional do dinheiro público ou às leis orçamentárias que eram votadas pelo Congresso (BRASIL, 1891).

Foi nesse tempo que surgiu a palavra ou expressão “probidade” que designa honradez, e então a Constituição de 1934 trouxe também a mesma expressão que a anterior, aduzindo crimes de responsabilidade; alguns deles seriam os atos do Presidente da República que violassem a Probidade da Administração relatada no Artigo 57 (BRASIL, 1934).

Ainda na constituição de 1934 era permitido o cidadão usar seus direitos, denunciando os abusos praticados pelas autoridades políticas mediante petição aos

responsáveis, e decorrente o Presidente da República e outros políticos poderiam ser responsabilizados pelos crimes cometidos.

Em outro tempo com outra Constituição, a qual manteve as mesmas garantias das duas últimas, essa foi a de 1946 que trava os crimes de responsabilidades dos Ministros de Estado ou do Presidente da República. Trouxe também o sequestro e o perdimento de bens, estabelecido por diploma infraconstitucional, acarretando como crimes o enriquecimento ilícito mediante o cargo ou função exercida (BRASIL, 1946).

No artigo 88, inciso V da Constituição Federal de 1946 o tema da improbidade administrativa era entendido apenas como a falta de probidade na administração por parte do Presidente da República caracterizando assim, o crime de responsabilidade.

Posteriormente, após ter sofrido algumas alterações, a Constituição Federal de 1967 nas emendas 1/69 e 11/78 passou a vigorar em seu artigo 153, §11, o seguinte: a Lei disporá sobre [...] “O perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito, no exercício de sua função” (Brasil, 1967, p. 189).

Ainda foi mantido este dispositivo pela a Emenda Constitucional nº1 (1969), mas também foi acrescentado no artigo 154 da Carta (1967, p. 191) que:

O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de 2 a 10 anos, o qual será declarado pelo STF, mediante representação do Procurador-geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber assegurada ao paciente ampla defesa.

Com base nas informações citadas acima, De acordo com Tomo (2016), tanto a Constituição de 1946 como a de 1967, sugeriam que no pleno exercício de sua função o agente público que se tornasse rico ilicitamente pelo abuso de poder, deveria arcar com os seus próprios recursos, repondo todos os prejuízos possíveis causados a administração pública.

Ainda conforme Tomo (2016) só na Constituição Federal de 1988 fora utilizado o termo “ato de improbidade administrativa” para se referir aos atos praticados pelo administrador improbo, passando a assegurar um envolvimento maior entre administração pública e os interesses da sociedade, tornando-se dessa forma um passo importante no que diz respeito à política-administrativa, que passa a

considerar os interesses sociais referentes a tal ato. Desde então passa a vigorar o seguinte texto expresso no artigo 37, § 4º da Constituição Federal (1988. p. 26).

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, à indisponibilidade dos bens, e o ressarcimento ao erário na forma e gradação prevista em lei sem prejuízo da ação penal cabível.

Dessa forma os atos de improbidade administrativa são aqueles suscetíveis de sanções pelo teor ilícito e ilegalidade que eles contêm. Estes podem ser avaliados em três grupos, a saber: aqueles que representam o enriquecimento ilícito; pela lesão ao erário (dinheiro público); ou por ofensa aos princípios da administração pública.

Portanto a Constituição de 1988 foi o texto mais abrangente em relação ao controle da moralidade, inclusive da probidade administrativa; igualmente ela traz e também considera crime de responsabilidade os atos do Presidente da República e dos Ministros de Estado, os quais venham atentar contra o decoro da administração, assim como, às leis e decisões judiciais.

Embora a Constituição mostrasse possibilidades de coibição em relação aos atos irregulares, ainda era inexistente o controle civil repressivo efetivo, contudo algumas leis foram editadas em defesa da moralidade administrativa, mas a eficácia processual só foi efetivada no momento em que a lei nº 8.429 de 1992, que regulamenta o art. 37 da Constituição, entrou em vigor, que é a lei que rege os crimes de improbidade administrativa.

No que tange o exercício da lei encontra-se fundamentos jurídicos e cominações aos atos de improbidade administrativa prevista na Constituição de 1988, assim como prêver penalidades que podem ser em processos de natureza civil e instaurados, seja pelo Poder Estadual, Judicial ou Federal que trazem o direito civil, e instaurados, seja pelo Poder Estadual, Judicial ou Federal que trazem o direito civil, o direito material, o processual e o administrativo.

Tendo em vista o que foi posto no texto acima, conclui-se que surge uma nova forma de combater a corrupção, não mais somente pelo pensamento individualista dos administradores que norteavam suas atitudes em relação a administração pública, mas a partir de então deve ser considerado a garantia de uma administração voltada aos interesses sociais com o intuito de combater, dessa



maneira, a corrupção. Portanto a lei de improbidade foi se desenvolvendo com o decorrer dos anos aperfeiçoando a busca pela garantia dos direitos da coletividade.

## 2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa em sentido amplo ou para efeitos legais abarca não somente atos que agem contrários à moralidade administrativa, mas também outros preceitos norteadores da administração, bem como sanções. Nela está a representação da conduta facultativa, caracterizada como culposa ou dolosa.

A conduta voluntária está ligada ao agente público e seus participantes ou beneficiários que se tornam ímprobos aos olhos da lei por infringir os Princípios da Administração causando prejuízo ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Seguindo esse ponto de vista, Silva (2016. p. 799) traz a improbidade como:

Elemento que revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que não age indignamente, por não ter caráter: que não atua com decência, por ser moral. Improbidade é qualidade do improbo. E improbo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras, lei e de moral.

Com base nisso a Improbidade Administrativa refere-se aos erros praticados pela pessoa do administrador durante sua administração, assim como o enriquecimento ilícito através do seu poder administrativo, causando danos ao patrimônio social.

Os atos de improbidade que resultam prejuízo ao erário, vale dizer, quando o agente, por ação ou omissão doloso ou culposa, causa perda patrimonial, desvio, malbaratamento por desaviso e negligência ou dilapidação dos bens ou haveres públicos. Deveras, a avaliação do grau de violação há de, outra vez, levar em conta a extensão do dano, desconsiderando a infração leve ou levíssima e aquela que não revelar inequívoca desonestidade (FREITAS, 2013, 73).

Ademais, os princípios elencados pelo direito administrativo se tornaram a base de toda a administração pública, neles contêm toda uma agregação de sentenças normativas de um sistema, o que leva a entender que o estudo do estatuto deve ser interpretado com o apoio dos Princípios Constitucionais, pois são estes parâmetros informadores do direito em geral; assim Pires (2013, p. 3) mostra

sua importância quando diz que “quebrar um princípio é mais grave que transgredir uma lei”.

Os princípios são considerados como normas, e sua relevância serve para orientar soluções jurídicas mostrando que são conjuntos de regras eficientes, seu papel positivo é a criação ou execução da legislação, além de complementar lacunas presentes no direito, mas podem ter também uma função, a qual é capaz de excluir preceitos que refletem contrariedades (ANDRADE, 2014).

À luz do exposto, vê-se que os princípios podem ter sua origem no ordenamento jurídico, sendo explícitos ou implícitos, conforme encontrem previsão expressa no direito positivo ou, apesar de não terem sido expressamente previstos, defluam do sistema – neste último caso, tem-se os denominados princípios gerais de direito (GARCIA; ALVES 2014, p. 93).

Deste modo, os princípios informativos aplicáveis à Administração Pública podem estar implícitos ou explícitos na lei, fato esse que não diminui sua relevância em relação a um implícito. A Constituição é clara quando estabelece que a administração pública seja direta ou indireta, de qualquer um dos Poderes responderá aos Princípios de Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência, dos quais veremos a seguir.

## 2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade administrativa simboliza a proibição administrativa das condutas do interesse público ou do seu ordenamento jurídico. O sujeito que administra, desempenha a lei, executa a legalidade através da lei; sendo assim, é o princípio substancial; sua função é executar precisamente a legislação existente.

Desse modo, como princípio administrativo presente no art. 37 da Constituição de 1988, exprime que diante da ocupação do administrador público está passível a lei da qual não se pode apartar ou afastar, caso contrário estará exposto a devidas sanções (MEIRELLES, 2003).

A legalidade se exterioriza no modelo estatal estribado na Constituição sob a forma de império legal, substancialmente ancorado às prestações de garantia dos direitos fundamentais. Em termos administrativos, a garantia de legalidade para os administrados é o limite de legalidade para todos (administradores e

administrados). De fato, legalidade é fundamento e limite (FAZZIO JUNIOR, 2016, p. 73).

Ainda no art. 37, estabelece que a administração pública terá que acatar o princípio da legalidade, e outros presentes na legislação. No art. 170, parágrafo único, a Constituição garante a sociedade “o livre exercício da atividade econômica, independente de autorização de órgão públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988, p. 69).

Percebe-se que o administrador diante desse princípio ou da legislação vigente não possui liberdade ou vontade pessoal, o que diferencia a administração pública da privada, pois naquela só é permitido fazer algo em virtude de lei, ou seja, o que a lei autorizar, à vista disso o descumprimento da legalidade pode ocasionar a invalidade de ato administrativo, a lei dita qual o propósito de qualquer ato administrativo, já que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Ao rigor da legislação, importam ao estudo do princípio da legalidade administrativa o regulamento primário que versa o dever jurídico administrativo e da equivalente sanção, assim como a norma secundária assegura a administração pública ser capaz de superar ou vencer a controvérsia ou de realizar a sanção sem interferência jurisdicional. No entanto por indagações metodológicas, concernirá somente da norma primária dispositiva que determina o dever jurídico do administrado.

À luz da racionalidade jurídica, estabelece que as proposições constitucionais ou jurídicas necessárias para a formação da mencionada norma base, têm de ser veiculada por lei, isto posto, para o regulamento do dever jurídico do administrador, requer-se que as proposições que formarão os pontos da regra matriz ou norma base da obrigação do administrador carecem de ser proveniente de lei.

Em suma, toda a atuação do administrador é protegido e fiscalizado pela legislação, e a ilegalidade é a improbidade administrativa, é uma afronta a moralidade, caracterizando o administrador como sujeito improbo.

### 2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A moralidade administrativa estar sobre a conduta ética do administrador, ou pode-se dizer que é um conjunto de regras ou condutas que a sociedade espera de todo e qualquer agente administrativo, mas que na prática de um ato lesivo que contrarie a moralidade administrativa, o cidadão como porta voz da sociedade pode usar da Ação Popular disposta na Constituição Federal de 1988, capítulo 5º, como requisito para a defesa da sociedade em combate a improbidade administrativa (BRASIL, 1988).

Assim, todos os componentes administrativos que sejam centralizados ou descentralizados presentes do estado, possui a moralidade, como base, o que leva a administração atuar, conforme os preceitos éticos, e o agente como atuante deve fazer a distinção do honesto e o desonesto e optar por exercer seu dever de conforme com a legalidade, justamente, convenientemente e oportunamente na administração pública.

A Constituição de 1988 também menciona considerar crime de responsabilidade administrativo os atos, do Presidente da República, que violem a probidade administrativa, no seu Art. 85<sup>1</sup>, V, além de colocar a moralidade e outros, como princípios soberanos, os quais os Poderes respeitarão e estarão sujeitos a atos de improbidade e como punição está a suspensão da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário de acordo como está previsto em lei, sem prejuízo da ação cabível, além da perda ou suspensão dos direitos políticos (BRASIL, 1988).

Além disso, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), a Emenda Constitucional nº 4<sup>2</sup>, precisamente em 07 de junho de 1994, modificou o artigo 14 e § 9º inserindo a probidade e a moral administrativa para o exercício do mandato como propósito a serem logrados pela regulamentação que designa os casos da inelegibilidade.

---

<sup>1</sup> São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, V – a probidade na administração;

<sup>2</sup> Art. 14. § 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.

A moralidade de algum modo está ligada aos outros princípios, indireta ou indiretamente, pois a ética e a antiética, a moral e a imoralidade conduz a atividade administrativa, da qual os seus agentes precisam atuar de conformidade com os princípios éticos, fluindo com base a moralidade para executar o valor jurídico de cada princípio norteador da administração pública.

Carmen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 213-214) se posiciona em relação a moralidade no contexto dos comandos administrativos.

O princípio da moralidade administrativa tem uma primazia sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Toda atuação administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais, expressos ou implícitos, somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante do seu conteúdo. Assim, o que se exige, no sistema de Estado Democrático de Direito no presente, é a legalidade moral, vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa.

Assim, a boa-fé está apontada para a moralidade, o que possibilita o administrador optar por sua conduta, é o que se refere Di Pietro (2017), quando aciona o momento em que o desvio do poder for apontado como ato ilegal ou meramente imoral.

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2017, p. 149).

Conclui-se que o intento da moralidade administrativa é guiar o comportamento do agente público no cumprimento de suas atividades de modo regulamentar, abstendo-se de abuso de poder, propiciando o respeito ao controle da legalidade.

## 2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade tem por responsabilidade informar os administrados sobre as ações realizadas pelo Poder Público, o que permite o controle da administração de

forma interna e externa; em resumo pode-se dizer que o objetivo é levar a administração a ser transparente para os administrados, pois por um lado é considerado dever do Poder Público, e por outro é uma forma de garantia e respeito aos cidadãos, além de ser requisito da legalidade do ato administrativo (ANDRADE, 2014).

A publicidade haverá de ser ampla, sendo ilícitas as omissões ou incorreções eventualmente detectadas. O princípio, ademais, é de observância obrigatória por todos os entes da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação (GARCIA, 2014, p. 111).

Na Constituição Federal de 1988 está presente em alguns artigos, como o 5º, no inciso XXXIII<sup>3</sup>, o princípio da publicidade, dado que, o direito a obter informações de órgão público, por interesse particular ou de interesse coletivo, mas que não cause dano a segurança do Estado, o que permite um maior nível de transparência na realização das atividades dos agentes; tem-se direito também sobre a informação ou retificação de dados relativo a pessoa, mediante *habeas data*, tratado no inciso LXXII<sup>4</sup>, além de condição de que o Poder Judiciário realize os julgamentos públicos, no Artigo 93<sup>5</sup>, IX (BRASIL, 1988).

Contudo no mesmo artigo 5º existem preceitos sobre a publicidade, os quais podem restringir os atos processuais, tais como a defesa da intimidade e/ou do interesse social não prejudicando a segurança pública; no inciso X<sup>6</sup> traz a preservação da intimidade da vida privada, a honra e a imagem das pessoas; encontra-se ainda o sigilo em relação ao direito fundamental determinado a todos, que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (1988, inciso XIV, p. 12); seja o particular ou o próprio agente público, esse é proibido de divulgar conhecimentos

---

<sup>3</sup> XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>4</sup> LXXII – conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

<sup>5</sup> IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

<sup>6</sup> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

que diz respeito a dados sigilosos, ação que o Código Penal trata como crime a divulgação em razão da função exercida.

Percebe-se que todo cidadão tem o direito de ser informado, logo manter a sociedade ciente de tudo o que acontece no Estado é um direito de cada pessoa, em outras palavras, isso é possível através do Princípio da Publicidade (SÁ, 2014).

Para Pazzaglini Filho (2018) é por meio da Publicidade que a Administração Pública disponibiliza a informação ao direito difuso ou individual relacionado às informações da atividade estatal, assim o difuso é em sentido amplo, é o direito da coletividade, o qual é praticado por um e por todos que permite a publicação da informação à sociedade, ao mesmo tempo em que a obtenção individual, embasa no provimento de informação de relevância geral ou individual aos interessados.

[...] o Estado democrático de Direito fundamenta-se no princípio da soberania popular. Esta, por sua vez, consagra a ideia de participação do povo na coisa pública. A democracia baseia-se na capacidade dos indivíduos de ingressarem no processo de tomada de decisões estatais. Desta forma, tendo em vista que a base democrática reside na premissa de que o povo é a fonte do poder, a participação popular deve ocorrer das mais variadas maneiras (FERREIRA, 2012, p. 13).

Portanto, esse é um dos princípios que mais permite a aproximação entre administrados e o administrador público, a divulgação dos atos e sua importante publicação concedem ao particular observar o que se passa na vastidão do Estado; em vantagem a transparência em relação aos seus atos traz a efetivação do Princípio da Publicidade, permitindo a proteção ao interesse público, assim pode-se dizer, tal como a moralidade administrativa e o respeito à dignidade humana.

### 3 SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A sanção reflete com eficácia a preservação dos direitos dos cidadãos, é um instrumento de proteção da paz social, assegurando a concretização das pretensões ou desejos da sociedade. A contenção de direitos, como liberdades e garantias constitucionais, só haverá com base em expressa previsão legal, sob condição de que seja para assegurar demais direitos ou interesses constitucionais protegidos.

A razão de ser da sanção não reside no prejuízo a ser causado ao infrator, e sim na necessidade de dissipação da intranquilidade gerada, com a conseqüente restauração da soberania do direito, principal alicerce da segurança que deve reinar nas relações sociais. A proporção que deve existir entre o ilícito e a sanção deve ser correlata à existente entre as forças morais presentes no temor causado aos cidadãos e no lenitivo que será utilizado para tranquilizá-los (GARCIA, 2014, p. 613).

Assim, o Art. 37, § 4<sup>o</sup> da Constituição Federal de 1988 tem atributo sancionador ou preventivo; sem prejuízo da ação penal cabível, poderá o agente público sofrer conseqüências legais de natureza civil ao praticar ato de improbidade administrativa, como “suspensão dos direitos políticos”; a “perda da função pública”; a “indisponibilidade de seus bens” e se causar dano, a “obrigação de ressarcir ao erário” (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.429/92 que regulamenta o artigo da Constituição mostra que a condenação por improbidade administrativa compele a seu executor a várias condenações de acordo com a proporção do ato cometido, as quais podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente.

Para, além disso, o sujeito do ato de improbidade são pessoas físicas ou jurídicas que cometem ou sofrem atos ímprobos; esses são os ativos e passivos, a vítima dos atos seria o passivo e os praticantes os ativos.

O sujeito passivo é a pessoa jurídica pública política, violada ou lesada, seja da administração direta ou indireta ou de quaisquer outro Poder da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou empresas que para criação ou custeio portar menos de 50% do patrimônio ou da receita anual (DI PIETRO, 2017).

---

<sup>7</sup> § 4<sup>o</sup> Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.



O que é nítido que essas empresas são chefiadas pelo Poder Público, direto ou indireto, do contrario não faria sentido a contribuição de parcelas significativas para a sua criação. O sujeito passivo é definido por Pezzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1996, p. 61) da seguinte forma:

É sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado Município, Autarquia) ou pessoa jurídica de direito privado (Empresa Pública, Sociedade de economia Mista, empresa com envolvimento de capitais públicos). Quer dizer, sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenham participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

Enquanto que o sujeito ativo é o agente público e o terceiro que pode praticar o ato de improbidade ou se beneficiar de forma direta ou indireta. A legislação define que é agente público todo aquele que exerça sua função por eleição, contratação, nomeação e designação, ou seja, não necessariamente precisa ser um servidor público com vínculo empregatício, mas qualquer outra forma de investidura nas entidades públicas, ou todo aquele que desempenha uma função pública.

O terceiro só será responsabilizado quando for coautor ou participante, o qual tiver ciência do ilícito cometido ou vantagens recebidas, ou seja, o mesmo não será responsabilizado por conduta culposa, mas do contrario está sujeito as mesmas sanções aplicadas aos agentes.

Para Di Pietro (2017), os sujeitos ativos de improbidade administrativa, o qual seja servidor ou não, se enquadra nas modalidades, de agentes políticos, servidores públicos, que são as que possuem vínculo empregatício, seja estatutário, ou contratual com o Estado; os militares e particulares, mas que colaboram com o poder público.

Os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas incluem-se também como sujeitos ativos, sejam eles considerados servidores públicos, como querem alguns, ou agentes políticos, como preferem outros. De uma forma ou de outra, podem ser sujeitos ativos de atos de improbidade, consoante conceito amplo que decorre do artigo 2º da lei. O fato de gozarem de vitaliciedade não impede a aplicação das sanções previstas na lei, inclusive a de perda do cargo, já que uma das hipóteses de perda do cargo, para os servidores vitalícios, é a que decorre de sentença transitada em julgado (arts. 95, I, e 128, § 5º, II, d, da Constituição), (DI PIETRO, 2017, p. 1083).

À vista disso, as sanções previstas no Art. 12, da Lei 8. 429/92 na hipótese do Art. 9º, 10 e 11, conforme a gravidade do fato, que são relatados como “enriquecimento ilícito”; “atos que causam prejuízo ao erário”, “os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário” (art. 10-A, acrescentado pela Lei Complementar nº 157/16); e ainda “atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública”.

No Art. 12 as sanções são claras, e referentes aos atos citados anteriormente, seja qual for o ato de improbidade, mas se ocasionar malefícios ao patrimônio público, o responsável deverá reparar o dano, da mesma forma se houver enriquecimento ilícito, o agente atuante perderá os bens ou valores acrescentados indevidamente ao seu patrimônio. Assim, diante de um ato improbo ocorrerá também a perda do cargo público, e qualquer que seja o ato, ainda terá riscos de perder os direitos políticos por um determinado tempo de acordo com os prazos relatados no Art. 12, I, na hipótese do Art. 9º que vão de 8 a 10 anos, de 5 a 8 anos (Art. 10), e de 3 a 5 anos (Art.11).

Igualmente, independentemente do ato praticado, o juiz poderá aplicar multa civil, “de ate 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial”, ou de “2 vezes o valor do dano” e ainda de “100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público”. Podendo também executar a interdição de contratar com o Poder Público ou dele adquirir certos tipos de benefícios ou incentivos, mesmo que mediante pessoa jurídica onde seja sócio, por 10 anos na hipótese do Art. 9º, 5 anos (art.10), e por 3 anos (art.11).

Caso o autor do ato não se enriqueça indevidamente, embora tenha causado lesão ao erário, a fim de favorecer terceiros (Art.10), o Art. 12, II, sanciona que o mesmo terá que ressarcir os danos; além de ter a possibilidade de perder a função pública, ser suspenso os direitos políticos por tempo não inferior a 5 anos e não superior a 8 anos, ser obrigado a realizar pagamento de multa civil de ate 2 vezes o valor do dano causado e também ser proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios por 5 anos (BRASIL, 1992).

E quando o agente administrativo desrespeita os princípios administrativos sem enriquecer-se indevidamente e nem cause lesão ao erário (Art.11), poderá, segundo o juiz, de acordo com o Art.12, III, ser penalizados com a suspensão dos direitos políticos, por 3 anos e tempo não inferior a esse prazo, e não mais que 5 anos; provocar a perda do cargo; a pagar multa civil de ate 100 vezes o valor de seu

vencimento e ser proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios por um período de 3 anos (BRASIL, 1992).

Como existe a possibilidade de serem cometidos atos ímprobos ao mesmo tempo, e se ocorrer, por exemplo, atos simultaneamente, como prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, para não ocorrer uma análise ou interpretação da lei de maneira contrária, se deve enquadrar o ato no inciso I, do Art.12, e somente, dessa forma as sanções previstas no inciso II, seriam direcionadas aos sucedidos de prejuízo ao erário no qual não houvesse enriquecimento ilícito.

Em relação ao enriquecimento ilícito, o agente público que praticar tal ato em função do Poder Público, terá que devolver o que foi adquirido ilegalmente de acordo com a lei de improbidade; esse ato do agente ou de terceiro, obrigará a ser restituído tudo o que foi tomado do Estado, mas apenas o que foi adquirido, e será devolvida a pessoa jurídica da qual foi tirado, é o que consta no Art. 18<sup>8</sup> da lei (BRASIL, 1992).

O enriquecimento ilícito pode-se dar por meio de outros atos praticado por agentes, não só os elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, ou dos presentes na Lei de Improbidade, pois é de responsabilidade do legislador infraconstitucional determinar as ações cabíveis, tendo em vista, o princípio da Legalidade como base.

[...] o enriquecimento pode se dar até por meio de prestação negativa, naqueles casos em que o agente se enriquece ao não pagar por serviços, compreendendo a utilização de serviços, a locação de móveis e imóveis, o transporte ou a hospedagem gratuita paga por terceiro. Também aqui de rigor a restituição do que foi ilicitamente economizado pelo agente público (FERRARESI, 2011, p. 140).

Assim sendo, atos como receber vantagem patrimonial indevida, facilitar aquisição ou locação de bens, utilizar equipamento ou material que pertença a pessoa jurídica que não seja para fins da função ou ainda receber vantagens econômicas para mediar a liberação ou aplicação de verba pública, e muitos outros atos podem levar o agente ou terceiro a praticar a improbidade administrativa.

---

<sup>8</sup> Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Ainda existe a sanção que veda, inclusive, a liberdade de se candidatar, que poderia se enquadrar na violação da moral administrativa, ou em outras palavras a suspensão dos direitos políticos. Em resumo, mediante o trânsito em julgado, a penalidade, seja qual for o crime ou contravenção, o infrator ficará com os direitos políticos seja ativo ou passivo, suspensos durante o tempo que levar a decorrência da condenação, algo a ser tratado mais a frente.

Portanto, os agentes públicos são obrigados a respeitar os princípios constitucionais, e é visto a sua relevância de forma normativa e vinculante no domínio das relações públicas e privadas, além dos previstos no Art. 37 da Constituição, os agentes, juntamente com a administração, deve olhar mais ao longe, e observar outros princípios que podem estar expresso ou implícito no ordenamento jurídico, o que provavelmente permitirá um distanciamento maior de atos ilícitos ou ímprobos que contrariam os direitos da sociedade.

## 4 A INELEGIBILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

O chamado Estado Democrático de Direito foi implantado no Brasil, com a Constituição Brasileira no ano de 1988, consagrando, desta forma, e no presente enfoque, que a gestão pública deve possuir mecanismos condizentes para propiciar oportunidades de participação política aos membros da sociedade em geral, devendo ser orientada a partir da estrita e exclusiva legalidade.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 traz os direitos políticos do cidadão, no seu art. 14, §§ 4º, 5º, 6º e 7º<sup>9</sup>, tratando normas gerais sobre inelegibilidade, listando os casos vigentes. A inelegibilidade trata-se da privação dos direitos políticos do cidadão, do qual só poderá ocorrer mediante pressupostos retratados em normas constitucionais, ou através de lei complementar que estabeleça outros casos, além dos já apresentados na Constituição.

Garcia (2005) discorre sobre o assunto usando como base o Art.14, § 9º:

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.

Este dispositivo é claro em caráter punitivo, pois ato de inelegibilidade que são definidos em lei complementar, parte de um objetivo, no qual não é punir atos de improbidade já ocorridos, mas de evitar que sejam praticados outros em período eleitoral, causando danos a regularidade e a legalidade das eleições (DI PIETRO, 2017).

---

<sup>9</sup> § 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.

As restrições da capacidade passiva, que é o direito de se candidatar e conseqüentemente se eleger, é um meio de proteção à probidade administrativa e a moralidade em relação ao exercício do mandato, assim como uma avaliação de antecedentes da vida da pessoa no exercício da função pública.

Já a capacidade ativa surge, exatamente com a alistabilidade, ou seja, é o momento em que o indivíduo passar a ter o direito de manifestar sua vontade por meio da escolha, do voto ou do sufrágio, utilizando a democracia para eleger os representantes que serão habilitados ao exercício de mandato eleitoral.

Alexandre Moraes ministro do STF, aponta duas modalidades de inelegibilidade sendo uma relativa e outra absoluta. A inelegibilidade absoluta é uma modalidade em que o cidadão fica incapacitado de concorrer a qualquer cargo eletivo. A mesma está relacionada às características pessoais do indivíduo e todas estão elencadas na Constituição Federal de 1988. “A inelegibilidade absoluta é excepcional e somente pode ser estabelecida taxativamente, pela própria Constituição Federal” (MORAES, 2017, p. 256).

Gomes diz que as inelegibilidades absolutas são:

As inelegibilidades absolutas ensejam impedimento para qualquer cargo político-eletivo, independentemente de a eleição ser presidencial, federal, estadual ou municipal. A ocorrência de uma delas rende ensejo a arguição de inelegibilidade que pode ser culminada na negação ou no cancelamento do registro, a anulação do diploma, se já expedido; no caso de abuso de poder econômico ou político, pode haver cassação de registro diploma e constituição de inelegibilidade por oito anos após a eleição (LC 64/90, arts.15 e 22, XIV). (GOMES, 2016, p.227).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 em seu art. 14, § 4º<sup>10</sup>, aduz que são inelegíveis, os inalistáveis e os analfabetos, ou seja, o primeiro está diretamente relacionado com as pessoas que não podem se alistar na justiça eleitoral como eleitores; o raciocínio é que, quem não pode votar não pode ser votado. “Elegível é o cidadão apto a receber votos em um certame, que pode ser escolhido para ocupar cargos político-eletivos” (GOMES, 2016, p. 178).

A segunda possibilidade de inelegibilidade absoluta é específica para os analfabetos, que por sua vez são cidadãos alistados na justiça eleitoral, mas que mesmo assim não podem concorrer a nenhum cargo eleitoral, ou seja, os mesmos

---

<sup>10</sup> § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

podem votar livremente, entretanto não podem ser votados. “Apesar da possibilidade de alistamento eleitoral e do exercício do direito de voto, o analfabeto não possui a capacidade eleitoral passiva” (MORAES, 2017 p. 256).

Sobre inelegibilidades relativas Gomes (2016, p. 237) diz que:

As inelegibilidades relativas são estabelecidas no artigo 1º, incisos II a VII, da LC nº 64/90. Causam apenas impedimento apenas quanto a alguns cargos ou impõe restrições à candidatura. Em geral, são baseadas no critério funcional, tornando necessária a desincompatibilização para a disputa de cargo político eletivo na circunscrição em que o agente público exerce seu cargo ou suas funções.

Dessa forma, é possível perceber que a inelegibilidade relativa está diretamente relacionada ao impedimento de participar de alguns pleitos eleitorais e mandatos em decorrência de fatos especiais ocorridos no momento da candidatura ou anteriormente, ou seja, o mesmo fica inelegível temporariamente, não podendo assim concorrer a cargos eletivos ou exercer aquele mandato.

Ainda são caracterizados como inelegibilidade os aspectos de restrição à participação no pleito eleitoral daqueles que são sujeitos passivos, ou seja, os candidatos. Tais restrições são limites impostos ao direito fundamental de elegibilidade por razão de princípios, como a moralidade que deve estar inserida no exercício do mandato, da lisura das eleições, da impessoalidade, isto é, em nome da salvaguarda do próprio princípio democrático (SENNÁ, 2010).

Pode-se dizer que as diretrizes básicas da elegibilidade é o direito do eleitor ter a oportunidade de ser eleito; em outras palavras é o direito de participar em processos políticos através dos direitos ativos e passivos, ou seja, é o direito de votar e ser votado, de outro modo, é a oportunidade de adentrar em eleições, a um mandato político, seja nos Poderes executivo ou Legislativo, e estiver apto a ser eleito.

A elegibilidade presume a efetivação das concessões do direito público inerente a cada pessoa de ser votado, pois tem como intuito obter o voto livre, e a inelegibilidade representa a real proibição que impede a candidatura, e sua principal finalidade é defender a liberdade de voto e a legalidade nas eleições, em combate a atuação do poder econômico, ou qualquer afronta do exercício de função, protegendo também a sociedade, além de tencionar a preservação da probidade

administrativa e a moralidade, tendo como reflexo a vida pregressa do candidato no exercício do mandato (ZILIO, 2016).

Por conseguinte, a inelegibilidade é ditame constitucional e infraconstitucional; achando-se regularizada na Lei complementar nº 64/90 com alterações ocorridas pela Lei Complementar nº 135/2010, a qual é denominada Lei da Ficha limpa. A inelegibilidade constitucional determina que pode-se ser acusado ou contestado a qualquer tempo, mesmo após as eleições, enquanto que a infraconstitucional é necessário ser suscitada na etapa da refutação do registro de candidatura, perante pena de reclusão.

Diante disso, a Lei Complementar nº 135/2010 que trouxe mudanças na Lei Complementar anterior, ampliando a hipótese de inelegibilidade consequente de sanções originárias de natureza penal, civil, eleitoral, disciplinar ou administrativa empregadas a qualquer cargo ou função pública, mesmo que privada. Passou a tratar de forma mais rigorosa os casos; a mesma se deu início através de movimentos contra a corrupção eleitoral e através de um projeto popular relacionado à “vida pregressa dos candidatos”, os quais dispuseram de condenação em primeira ou única instância, e pelo fato de ter recebido denuncia por órgão judicial colegiado (ANDRADE, 2014).

Quer dizer, a lei permite ocorrência imediata, mesmo que a incidência ilícita seja anterior a sua entrada em vigor, já que deve se averiguar os casos de inelegibilidade, se possível, no momento no qual foi formalizado o pedido de registro de candidatura.

#### 4.1 A PROTEÇÃO SOCIAL DECORRENTE DA INELEGIBILIDADE

A sociedade possui suas prerrogativas ou garantias inerentes, relacionadas ao exercício da cidadania e os seus direitos e deveres, tais como o poder de votar, caracterizando sua liberdade de expressão, tipificando um país democrático. Pois com a liberdade, a sociedade busca e deve desenvolver o interesse comum através de manifestações que visam ideais ou ideologias com propósito de exprimir sua vontade.

A soberania popular que é legítima do povo, a qual pode ser exercida direta ou indiretamente, de maneira a determinar direitos e ser respeitados os princípios previstos na Constituição. Por meio desses, percebe-se que o Direito Eleitoral está



internamente ligado à democracia de um povo, pois dentre as suas funções está a de regulamentar a ligação do estado e o cidadão.

A lei complementar nº 64/90 conhecida como a lei de inelegibilidade, a qual busca uma transparência moral da política, combatendo corruptos e corrupções; essa sofreu algumas alterações a partir do momento em que foi sancionada a lei complementar nº 135/2010 chamada de Lei da Ficha Limpa, que surgiu da iniciativa popular (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral).

Pode-se dizer que essa validou o progresso da democracia brasileira com o objetivo de garantir a transparência em pleitos eleitorais, trazendo também novos casos de inelegibilidade, tendo como base os precedentes dos candidatos, e incluindo ao artigo 1º, inciso I da lei anterior nº 64/90 dispositivos direcionados a punições na esfera criminal, administrativa e eleitoral, tais como a alínea I, que determina quem são os inelegíveis e que está relacionado às sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

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;

Como forma de aplicação desse dispositivo e de outros o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Cadastro Nacional de Condenação Cível, através de atos de improbidade administrativa, para fins de combate à corrupção e reconhecimento de deliberações judiciais dos tribunais brasileiros (SILVA; REIS, 2015).

Esse recurso traz o controle de medidas judiciais na esfera nacional, que disponibiliza um histórico de penalidades sofridas por pessoas jurídicas e físicas que praticaram a improbidade administrativa, tendo permissão da emissão dessa negativa autenticada e sem custos. Especificamente é uma ferramenta eletrônica que possibilita a fiscalização jurídica dos atos da Administração que ocasionam agravos patrimoniais e morais ao Estado.

A inelegibilidade destaca a probidade administrativa, contesta ou evidencia pleitos no quais os candidatos possuam práticas honestas, buscando representantes probos, que lutem pelos indivíduos e por uma justa e igualitária sociedade. Portanto entende-se que a lei complementar optou por legalizar candidatos a quem não foram

sucedidas imputações e condutas que os levaram a inelegibilidade, a mesma também estabelece critérios de análises da vida dos candidatos determinando a conversão da moralidade durante o mandato, já que a inelegibilidade é a decorrência negativa do exercício da prática eleitoral passiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa trouxe um progresso e evolução na defesa dos interesses públicos, executado pela administração pública; o avanço na jurisprudência que lidava com a matéria, a qual possuía muito tempo em atraso, comparada com a atual, trouxe valorosos conceitos para o ordenamento jurídico.

Embora a lei não traga perfeição, mas tem contribuído para a competência da probidade pública, pois a mesma, ou de modo geral, é um instrumento importante de defesa do patrimônio público, já que possui um longo alcance, como as sanções substanciais, aos agentes públicos, e também aos particulares e a terceiros que ajam com desonestidade.

Os fundamentos aqui expostos trazem uma conclusão; a de que a Lei 8.429/92 é um instrumento primordial além de um dispositivo que demanda a moralidade da administração, combatendo a corruptela, à medida que disciplina os pressupostos imprescindíveis à responsabilização de agentes públicos e também de terceiros que são beneficiados por práticas que ocasionaram em enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e que infligiram os princípios da administração.

Dado que, a lei busca preservar o patrimônio público de cada uma das pessoas jurídicas, seja de direito público ou privado, constituída através de recursos públicos, de forma abrangente; e percebe-se que houve um avanço no tocante ao que já ocorria no âmbito da penalidade da imoralidade administrativa, regimentando a revolução constitucional, e pressupondo sanções não só de natureza administrativa, mas também de caráter político e puramente civil.

O ajuntamento dessas ocorrências ou implicações pretende a segurar a preservação e amparo total do interesse público, portanto na mesma ocorrência de improbidade, que é provável o beneplácito ou legitimação política administrativo, a aquisição e a restauração civil a favor da coletividade, e tão somente da administração pública.

Assim em condições da democracia ou do governo popular semiparticipativo, a população busca o cumprimento dos preceitos constitucionais, objetivando o defendimento da administração pública e com os movimentos de combate a corrupção, mediante a revolta da população, que tem presenciado desvio de verbas, trouxe proposta de lei, de iniciativa da sociedade, que combate escândalos políticos.

Ações ou atos praticados de má fé e dolo, que contrariem o interesse público, que ofenda aos princípios administrativos e constitucionais, que causem danos ao erário, por exemplo, são irrevogáveis causando assim a improbidade administrativa; detectada a irregularidade é apresentada a inelegibilidade de caráter insanável – caracterizada assim pelo Tribunal Superior Eleitoral, a qual atentou contra a moralidade administrativa.

A inelegibilidade traz benefícios para a sociedade a partir do momento em que impede que a irregularidade ultrapassem eixos capazes de arruinar toda uma democracia e expandir erros e danos que se não impedidos se multiplicarão promovendo a inconstitucionalidade de leis que tem por objetivo combater a corrupção política-eleitoral.

Portanto, é visto que a crise que a democracia brasileira enfrenta não é recente, e consiste na perda do sentimento de representação pelos representados em relação aos seus representantes. Os variados casos de corrupção eleitoral e política, a impunidade dos crimes contra o interesse público e a reeleição de candidatos não condenados por crimes praticados durante o mandato geram um círculo vicioso que desestabiliza as regras desse jogo. A recuperação da saúde da democracia representativa é matéria de urgência para a conservação da governabilidade do país.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Antônio Sergio Martins de. **A Inelegibilidade por Improbidade Administrativa**. 2014. 20f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito). Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande. 2014.
- Brasil, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Brasília: 1824
- BRASIL, **Constituição República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília: 1934
- BRASIL. **Constituição Imperial veio a Republicana em 1891**. Brasília: 1991
- BRASIL, **Constituição Federal de 1946**. Brasília: 1946.
- BRASIL, **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967**. Brasília: 1967
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988.
- BRASIL, **Lei da Improbidade Administrativa, nº 8.429 de 1992**. Rio de Janeiro. 1992.
- BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1. 1969**. Brasília: 1969.
- BRASIL, **Lei Complementar Nº 135, De 4 De Junho De 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm). Acesso em:
- BRASIL, **Lei Complementar Nº 64, De 18 De Maio De 1990**. Mensagem de veto. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa**: Lei 8.429/1992. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Métodos. 2011.

FERREIRA, Anna Luiza Aghina. **O Princípio da Publicidade na Administração Pública e Seus Efeitos Práticos**: Alterações Trazida Pela Lei 12.527/2011. 78f 2012.

FREITAS, J. **O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. São Paulo, 2013.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogerio Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ªed. São Paulo: Atlas. 2014

GARCIA, Wilson Roberto Barbosa. **Da "inelegibilidade"**. Jul. 2005. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2169/Da-inelegibilidade>. Acesso em: 29 Out. 2018.

GOMES, José Jario. **Direito eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 5º ed. São Paulo: Atlas 2010.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. ROSA, Márcio Fernando Elias. FAZZIO JR. Waldo. **Improbidade administrativa**: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito administrativo**. 2ªed. São Paulo: Atlas. 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SÁ, Rodrigo Moraes. **O Princípio Constitucional Da Publicidade**. 17f. São Paulo. 2014

SENNA, N. G. G. **Jogando Limpo: Uma Análise da Inelegibilidade por "Ficha Suja"**. RDM Universidade Federal Fluminense, v. nº8, p. 61-87, 2010.

SILVA, Laís Sales do Prado e. REIS, Marisa Amaro dos. **Inelegibilidade Decorrente De Ação Judicial Por Ato De Improbidade Administrativa: Lei Complementar Nº 64/90, Artigo 1º, Inciso I, Alínea "L"**. 23f. 2015.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Ed. 39. São Paulo: Malheiros, 2016.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.