



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 336-73.2015.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Consulente: Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente

CONSULTA. LEI DA FICHA LIMPA. INELEGIBILIDADE. RECONHECIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. COISA JULGADA. ELEIÇÃO SEGUINTE. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENA. PRAZO. TÉRMINO. TÍTULO CONDENATÓRIO. COMINAÇÕES IMPOSTAS. CUMPRIMENTO. CRIME. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INELEGIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA.

1. O reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições.
2. Para efeito da aferição do término da inelegibilidade prevista na parte final da alínea / do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, o cumprimento da pena deve ser compreendido não apenas a partir do exaurimento da suspensão dos direitos políticos e do ressarcimento ao Erário, mas a partir do instante em que todas as cominações impostas no título condenatório tenham sido completamente adimplidas, inclusive no que tange à eventual perda de bens, perda da função pública, pagamento da multa civil ou suspensão do direito de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.
3. Por ser a inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 uma consequência da condenação criminal, não há como incidir a causa de inelegibilidade ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva pela Justiça Comum.

4. Resposta negativa ao primeiro e terceiro questionamentos; e afirmativa ao segundo.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder à consulta nos termos do voto reajustado da relatora.

Brasília, 3 de novembro de 2015.



MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada pelo Diretório Nacional do Partido Progressista (PP), subscrita pelo Senador Ciro Nogueira, nos seguintes termos:

- a) Faz coisa julgada material o julgamento de AIRC pela Justiça Eleitoral, em eleição pretérita, que concluiu pelo não enquadramento do então candidato à Lei da Ficha Limpa?
- b) A expressão "pena" (prevista ao final da alínea "I", inciso I, art. 1º, da LC 64/90) engloba, além do cumprimento do prazo de suspensão dos direitos políticos, o integral adimplemento pelo pretense candidato da pena de ressarcimento ao erário?
- c) Ainda que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em sentença penal condenatória, incide ao candidato o óbice da Lei da Ficha Limpa (LC 64/90 com redação dada pela LC 135/10) consubstanciado em qualquer das hipóteses da alínea "e", inciso I, art. 1º? (Fl. 2)

Parecer da Assessoria Especial (ASESP) às fls. 4-10, pela resposta negativa às questões propostas.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, conheço da consulta, pois estão presentes os requisitos de admissibilidade.

O regramento da consulta eleitoral, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, está previsto no art. 23, XII, do Código Eleitoral, que assim dispõe:



Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

No tocante à legitimidade, verifica-se que o consulente preenche a condição, tendo em vista que a consulta foi elaborada por órgão nacional de partido político e subscrita por Senador da República. Quanto ao objeto, cuida-se de matéria eleitoral com contornos de abstração. Presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade.

No mérito, o consulente formula questionamentos acerca da interpretação e aplicação da Lei da Ficha Limpa a determinadas situações hipotéticas, os quais passo a responder individualmente.

Questionamento A: Faz coisa julgada material o julgamento de AIRC pela Justiça Eleitoral, em eleição pretérita, que concluiu pelo não enquadramento do então candidato à Lei da Ficha Limpa?

É cediço, nos termos do prescrito no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura.

Segundo o disposto no referido dispositivo legal, este Tribunal Superior assentou que *“as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição. O reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições”* (AgR-RO nº 34478/MT, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 1.10.2014).

Destarte, a decisão proferida em Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) que afasta a incidência da inelegibilidade terá eficácia restrita ao processo eleitoral para o qual se apresenta a candidatura.

No mesmo sentido, esclareceu esta Corte que o deferimento de pedido de registro de candidatura em uma eleição não repercute nas eleições seguintes, ainda que com base nos mesmos fatos, *“pois as condições*

de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas a cada eleição" (AgR-RO nº 70812/PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS de 25.9.2014).

Para essa questão, a resposta, portanto, é negativa.

Questionamento B: A expressão "pena" (prevista ao final da alínea "I" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90) engloba, além do cumprimento do prazo de suspensão dos direitos políticos, o integral adimplemento pelo pretense candidato da pena de ressarcimento ao erário?

Os atos de improbidade administrativa, consoante o disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, são punidos com suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

Essas sanções foram prescritas na Lei nº 8.429/92, cuja disciplina contém determinação para serem aplicadas de forma progressiva de acordo com a espécie de improbidade administrativa praticada e a gravidade do ato.

No âmbito eleitoral, a improbidade administrativa pode gerar a inelegibilidade dos que forem condenados pela Justiça Comum.

Todavia, com base no direito fundamental à elegibilidade "a incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) **suspensão dos direitos políticos**; v) prazo de inelegibilidade não exaurido" (RO nº 44853/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 27.11.2014) (Grifei).

Verifica-se, assim, que, dentre as sanções cominadas na Lei nº 8.429/92, para punir a prática de atos de improbidade administrativa, a LC nº 64/90 elencou apenas a suspensão de direitos políticos como penalidade capaz de fazer incidir a inelegibilidade.



Por se tratar de norma restritiva de direitos, as regras alusivas às causas de inelegibilidade devem ser interpretadas estritamente, de modo a não alcançar situações não contempladas na lei e acabar por cercear o direito fundamental à elegibilidade.

Nessa linha, este Tribunal Superior asseverou que *“com base na compreensão da reserva legal proporcional, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sobre fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais”* (RO nº 49426/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 1.10.2014).

Assim, respondendo negativamente a indagação, esclareço que a expressão “pena”, prevista ao final da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, refere-se ao cumprimento do prazo de suspensão dos direitos políticos.

Questionamento C: Ainda que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em sentença penal condenatória, incide ao candidato o óbice da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90 com redação dada pela LC 135/10) consubstanciado em qualquer das hipóteses da alínea “e”, inciso I, art. 1º?

Cumprir registrar que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Estado – calculada com base na pena em abstrato – importa na extinção da punibilidade do agente além de obstar o prosseguimento do processo penal, em razão da perda de seu objeto.

Assim, a referida prescrição põe termo à ação penal antes do seu julgamento final, de modo que o imputado é absolvido sumariamente e não há formação de título judicial condenatório.

Considerando que a inelegibilidade é uma consequência da condenação criminal, não há como incidir a causa de inelegibilidade sem a anterior condenação.

Este Tribunal Superior já se manifestou nesse sentido:



INELEGIBILIDADE - CONDENAÇÃO CRIMINAL - PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. Afastados, ante a prescrição da pretensão punitiva, os efeitos do título condenatório, descabe cogitar da inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990, com a redação decorrente da Lei Complementar nº 135/2010.

(AgR-REspe nº 28680/RS, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, DJe de 6.11.2013)

Registro, outrossim, que embora a prescrição da pretensão punitiva obste a incidência da inelegibilidade, não compete à Justiça Eleitoral *“declarar extinta a punibilidade por prescrição da pretensão punitiva supostamente ocorrida em ação penal que tramita na Justiça Comum”* (AgR-RO nº 94078/PA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 18.9.2014).

Vale ressaltar, no entanto, que situação diversa ocorre com a prescrição da pretensão executória, cujo reconhecimento *“não afasta a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90, porquanto não extingue os efeitos secundários da condenação, na linha da orientação jurisprudencial desta Corte”* (ED-RO nº 968-62/PE, de minha relatoria, PSESS de 22.10.2014).

Destarte, à referida indagação também deve ser dada resposta negativa.

Ante o exposto, conheço da consulta e respondo negativamente às questões propostas, nos termos expendidos acima.

É o voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, peço vista dos autos.



EXTRATO DA ATA

Cta nº 336-73.2015.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Consulente: Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente.

Decisão: Após o voto da Ministra relatora, respondendo negativamente a todos os itens da consulta, antecipou o pedido de vista o Ministro Henrique Neves da Silva.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 13.8.2015.



VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:

Senhor Presidente, o senador Ciro Nogueira consulta este Tribunal, nos seguintes termos:

- a) faz coisa julgada material o julgamento de AIRC pela Justiça Eleitoral, em eleição pretérita, que concluiu pelo não enquadramento do então candidato à Lei da Ficha Limpa?
- b) a expressão “pena” (prevista ao final da alínea I, inciso I, art. 1º, da LC nº 64/90) engloba, além do cumprimento do prazo de suspensão dos direitos políticos, o integral adimplemento pelo pretense candidato da pena de ressarcimento ao erário?
- c) ainda que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em sentença penal condenatória, incide ao candidato o óbice da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90 com a redação dada pela LC nº 135/10) consubstanciado em qualquer das hipóteses da alínea e, inciso I, art. 1º (fl. 2)?

Ao responder aos questionamentos, a eminente Ministra Luciana Lóssio, relatora do feito, votou no sentido de responder negativamente aos três, em voto cuja ementa proposta está assim redigida:

CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. PREENCHIMENTO. LEI DA FICHA LIMPA. INELEGIBILIDADE. RECONHECIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. COISA JULGADA. ELEIÇÃO SEGUINTE. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENA. CUMPRIMENTO. PRAZO. CONTAGEM. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. CRIME. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INELEGIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA.

1. Este Tribunal Superior já consolidou o entendimento de que o reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições.

2. Considerando que as normas restritivas de direito devem ser interpretadas estritamente, a expressão “pena”, prevista ao final da alínea I do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, refere-se ao cumprimento do prazo de suspensão dos direitos políticos, a partir do qual deve ser contado o prazo de oito anos.

3. Por ser a inelegibilidade, prevista na alínea e do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, uma consequência da condenação criminal, não há como incidir a causa de inelegibilidade ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva pela Justiça Comum.

4. Consulta conhecida e resposta negativa aos questionamentos.



Após o voto da eminente relatora, pedi vista dos autos e, depois de refletir sobre os temas, trago-os para continuidade de julgamento.

O primeiro e o terceiro questionamentos formulados pelo nobre senador Ciro Nogueira não se revestem de maior complexidade, em face da existência de diversos precedentes da jurisprudência deste Tribunal que trataram sobre os temas indagados.

No que tange à formação da coisa julgada material a partir da decisão do registro de candidatura para determinado pleito, a jurisprudência está consolidada no sentido de que *“as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição. O reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições. Precedentes”* (AgR-REspe nº 25-53, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 25.3.2013).

Nesse sentido, entre vários, destaco: AgR-RO nº 344-78, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO nº 708-12, rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS em 25.9.2014; REspe nº 228-32, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 2.8.2013; AgR-REspe nº 348-11, rel. Min. Laurita Vaz, DJE 20.5.2013; AgR-REspe nº 178-65, rel. Min. Nancy Andrichi, PSESS em 21.11.2012; e, AgR-REspe nº 321-58, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 25.11.2008.

Assim, **a resposta à primeira indagação deve ser negativa**, como preconizado pela eminente relatora.

Em relação à terceira indagação – incidência da inelegibilidade prevista na alínea e do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, em caso em que tenha sido reconhecida a prescrição punitiva –, a matéria também já foi exaustivamente analisada por este Tribunal, em diversos precedentes, ficando assente que, *“afastados, ante a prescrição da pretensão punitiva, os efeitos do título condenatório, descabe cogitar da inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990, com a redação decorrente da Lei Complementar nº 135/2010”* (AgR-REspe nº 256-09, rel. Min. Marco Aurélio, DJE de 30.8.2013).



Igualmente: REspe nº 200-69, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJE* de 23.5.2013; AgR-REspe nº 63-17, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 6.11.2012; RO nº 4320-73, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, *DJE* de 15.9.2010; e, AgR-RO nº 1604-46, rel. Min. Cármen Lúcia, *DJE* de 10.6.2011.

Assim, **também acompanho a resposta negativa apresentada pela eminente relatora em relação à terceira indagação**, corroborando os destaques expressos no seu voto sobre a inviabilidade de a prescrição da pretensão punitiva ser examinada no processo de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral em substituição ao juízo competente. Assim também entendo em relação à diferenciação entre a prescrição punitiva – que extingue o título condenatório – e a prescrição executória, que não é apta a afastar a inelegibilidade.

Em relação ao **segundo questionamento** – cuja complexidade me fez pedir vista desses autos –, entendo que a matéria deve ser mais bem elucidada.

O consulente indaga, em última análise, se a contagem do prazo da inelegibilidade prevista na alínea I do art. 1º, inciso I, deve ser contada do cumprimento da **pena**, considerando-se apenas o prazo de exaurimento da suspensão dos direitos políticos, ou se essa expressão abrange o integral adimplemento ao erário a que o candidato tenha sido condenado.

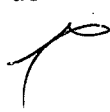
A inelegibilidade em tela está prevista na LC nº 64/90, com a redação introduzida pela LC nº 135/2010, nos seguintes termos:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

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.



A redação da norma não é das mais perfeitas, pois são duas as situações que podem caracterizar a inelegibilidade e dar início à contagem do seu prazo.

A primeira diz respeito ao trânsito em julgado da decisão em relação àquele que foi condenado à suspensão dos direitos políticos pela prática de ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público.

A segunda, seguindo a linha introduzida pela LC nº 135/2010, dispensa o trânsito em julgado da decisão, bastando para a caracterização da inelegibilidade que ela tenha sido proferida por órgão colegiado¹.

Assim, consideradas tais hipóteses e apesar da inversão da ordem da frase final, a inelegibilidade prevista na alínea / tem como início:

- a) o trânsito em julgado, nos casos em que a condenação singular não tenha sido objeto de recurso; e
- b) a publicação² do acórdão condenatório, nos casos de julgamento por órgão colegiado.

Entretanto, a imperfeição da redação da norma também pode ser verificada quando se estabelece que a contagem do prazo de inelegibilidade tenha início a partir do trânsito em julgado da condenação à suspensão dos direitos políticos.

Ocorre, porém, que o trânsito em julgado da decisão condenatória por ato de improbidade acarreta, nos termos dos arts. 15, V, e 37, § 4º, da Constituição da República, a suspensão dos direitos políticos³.

¹ Tal entendimento já foi reiterado por este Tribunal em diversas oportunidades. Cito, a título de exemplo, os seguintes precedentes: AgR-RESPE nº 202-19, rel. Min. Henrique Neves; DJE de 19.6.2013; AgR-RESpe nº 173-58/MG, rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 4.10.2012, AgR-RESpe nº 135-77, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS em 6.11.2012

² Na linha da jurisprudência deste Tribunal, "a cláusula de inelegibilidade somente pode incidir após a publicação do acórdão condenatório, permitindo-se ao interessado a adoção das medidas cabíveis para reverter ou suspender seus efeitos". (RESPE nº 892-18, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 4.8.2014). No mesmo sentido: AgR-RESpe nº 74-68, DJE de 6.3.2013, rel. Min. Laurita Vaz; RESpe nº 51-63, DJE de 28.5.2013, rel. Min. Marco Aurélio; AgR-RO nº 684-17/TO, PSESS em 5.10.2010, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.

³ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 37, § 4º - 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.

Aliás, nos termos do art. 20 da Lei nº 8.429, de 1992, “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos **só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória**”⁴.

Esclareça-se, porém, que não há que se confundir a suspensão dos direitos políticos – cuja plenitude constitui condição de elegibilidade – com a eficácia da decisão de segundo grau que gera a inelegibilidade prevista na alínea I do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.

Em outras palavras: a suspensão dos direitos políticos impede a capacidade eleitoral passiva e também a capacidade ativa do brasileiro. Entre outras limitações, quando há suspensão de direitos políticos, o indivíduo – que não pode sequer ser chamado de cidadão – não pode ser votado e não pode votar em ninguém.

A inelegibilidade, por sua vez, impede apenas a capacidade do cidadão de ser candidato, de receber votos, sem impedir que no dia da eleição seu voto seja computado.

Certo, porém, é que o impedimento de lançar candidatura se verifica tanto na ausência de condição de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) quanto na incidência das hipóteses de inelegibilidade.

Nesse aspecto, com o trânsito em julgado da decisão condenatória por ato de improbidade administrativa – independentemente do exame dos requisitos para a caracterização da inelegibilidade (ato doloso, enriquecimento ilícito e dano ao erário) –, o registro de candidatura não pode ser deferido em razão da ausência do requisito constitucional relativo ao pleno exercício dos direitos políticos (CF, art. 14, § 3º, II)⁵.



⁴ Nesse sentido, este Tribunal já afirmou que “a suspensão dos direitos políticos apenas se dá após o trânsito em julgado de sentença condenatória proferida pela autoridade competente, nos termos do que prevê o artigo 20 da Lei 8.429/9,” (RCED nº 7-62, Ricardo Lewandowski, DJE de 19.11.2009). Igualmente: “Os direitos políticos são suspensos com o trânsito em julgado do título judicial condenatório”. (AgR-RESPE nº 200-56, rel. Min. Marco Aurélio, DJE de 1.8.2013)

⁵ Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS. AUSÊNCIA. NÃO PROVIMENTO.

1. Inadmissível o deferimento do pedido de registro de candidato que não se encontra no pleno exercício dos direitos políticos. Na espécie, a agravante encontra-se com os direitos políticos suspensos em virtude de condenação transitada em julgado por ato de improbidade administrativa. Ausência, portanto, da condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, II, da CF/88.

2. Agravo regimental não provido. (AgR-RESPE nº 490-63, rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 18.12.2012)

Após o prazo de suspensão dos direitos políticos, fixado na sentença condenatória por improbidade, é que se cogitará da incidência da inelegibilidade, tal como ocorre nas hipóteses de condenação criminal previstas na alínea e do mesmo inciso I, que já foi objeto de análise por este Tribunal, o qual, ao reafirmar o teor da Súmula 9⁶, consignou que “a inelegibilidade em questão opera após o cumprimento da pena, permanecendo em estado de latência durante o cumprimento da sanção penal” (AgR-REspe nº 154-59, rel. Min. Dias Toffoli, PSESS em 9.10.2012).

Situação diversa, contudo, é a verificada na inelegibilidade que decorre de condenação imposta por órgão colegiado, na qual não há falar em ausência de condição de elegibilidade ou suspensão dos direitos políticos, em virtude da ausência do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa.

Nesse caso, este Tribunal, por certo, deverá enfrentar situações fáticas complexas, que imporão a necessidade de se examinar a inelegibilidade à luz dos comandos constitucionais que regem a espécie para definir, por exemplo, o caso em que a inelegibilidade tem início com a decisão colegiada e perdura pelo tempo necessário ao exame dos recursos cabíveis, passando-se, após o trânsito em julgado da decisão, à suspensão dos direitos políticos e, com o seu término, à indagação sobre a possibilidade do reinício do período de inelegibilidade, descontando-se ou não o prazo em que ela incidiu anteriormente.

Porém, considerada a complexidade e diversidade de situações possíveis, o exame dessas situações não pode ser feito na presente consulta, ficando apenas o registro para que o tema venha a ser analisado futuramente, em sede jurisdicional, de acordo com as circunstâncias do caso específico e os argumentos desenvolvidos pelas partes.

Verificadas as questões relativas ao início do prazo de inelegibilidade, cumpre examinar o momento em que ela se encerra, consoante indagado pelo consulente.

⁶ Súmula nº 9 - A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.

A eminente Ministra Luciana Lóssio manifestou seu entendimento no sentido de que a compreensão da locução “até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” deve abarcar o prazo após o cumprimento da suspensão dos direitos políticos.

Para tanto, a eminente relatora argumenta que, “dentre as sanções cominadas na Lei nº 8.429/92, para punir a prática de atos de improbidade administrativa, a LC nº 64/90 elencou apenas a suspensão de direitos políticos como penalidade capaz de fazer incidir a inelegibilidade”, e lembra que, “por se tratar de norma restritiva de direitos, as regras alusivas às causas de inelegibilidade devem ser interpretadas estritamente, de modo a não alcançar situações não contempladas na lei e acabar por cercear o direito fundamental à elegibilidade”.

Rogando as mais respeitosas vênias a Sua Excelência, **divirjo** de tal entendimento, pelas razões que passo a expor.

Inicialmente, registro que os requisitos para a caracterização da inelegibilidade prevista na alínea I são cumulativos⁷, e a ausência de qualquer um deles é suficiente para afastar a sua incidência no caso concreto a ser examinado pela Justiça Eleitoral.

Por isso, inclusive, é que – independentemente da existência de condenação à suspensão dos direitos políticos – este Tribunal tem reiteradamente reafirmado que a inelegibilidade não se caracteriza quando não estão presentes, de forma concomitante, o dano ao erário e o enriquecimento ilícito⁸.

É certo que, inexistindo condenação à suspensão de direitos políticos, não haverá espaço para a incidência da inelegibilidade, em virtude da

⁷ “a incidência na causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990 exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: i) decisão transitada ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; ii) condenação por improbidade administrativa na modalidade dolosa; iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; iv) suspensão dos direitos políticos; v) prazo de inelegibilidade não exaurido” (RO nº 448-53, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014).

⁸ Neste sentido: RO nº 448-53, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014; AgR-RO nº 1774-11, rel. Min. Luiz Fux, PSESS em 11.11.2014; AgR-RO nº 1045-22, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 3.10.2014; RO nº 294-62, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 3.10.2014; AgR-RESPE nº 178-46, rel. Min. Marco Aurélio, DJE de 9.9.2013; RESPE nº 71-54, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 12.4.2013; AgR-RESPE nº 71-30, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 25.10.2012; RESpe nº 147-63, rel. Min. Laurita Vaz, PSESS em 11.9.2012; RESpe nº 226-42, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 20.11.2012; AgR-RO nº 3811-87, rel. Min. Adir Passarinho Junior, julgado em 15.12.2010

ausência de um dos requisitos para a sua caracterização (*os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos*)⁹.

Porém, nem toda condenação à suspensão de direitos políticos é capaz de caracterizar a hipótese de inelegibilidade¹⁰. Como já ressaltado, é necessário que todos os demais requisitos previstos na norma (decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; ato doloso de improbidade administrativa; lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito) estejam presentes para a caracterização da inelegibilidade.

Assim, rogando vênia à eminente relatora, não há como reconhecer que o requisito relativo à condenação à suspensão de direitos políticos prevaleceria em relação aos demais. Todos devem estar presentes e a ausência de qualquer um deles afasta a hipótese de inelegibilidade.

De igual modo, ainda que seja pacífico que *“as regras alusivas às causas de inelegibilidade são de legalidade estrita, vedada a interpretação extensiva para alcançar situações não contempladas pela norma”* (AgR-RO nº 903-56, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 22.10.2014), entendo que tal assertiva não se aplica à análise ora realizada, como apontado no judicioso voto proferido pela eminente relatora.

Isso porque a análise da parte final da mencionada hipótese de inelegibilidade, que estabelece a sua duração *“até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”*, não pode ser feita apenas sob o ângulo da interpretação extensiva ou restrita, mas deve ser realizada de acordo com o exame das demais regras vigentes, de forma a garantir que a interpretação sistemática preserve a validade de todo o ordenamento jurídico.

Nesse aspecto, as consequências jurídicas decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa estão previstas na Constituição da

⁹ Confira-se, a propósito o precedente deste Tribunal no AgR-RESPE nº 67-10, rel. Nancy Andrichi, no qual ficou registrado que *“Na espécie, não se aplica a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da LC 64/90, já que a condenação do agravado por ato de improbidade administrativa não cominou suspensão de direitos políticos nem implicou lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito. Ao contrário, decorreu apenas da violação dos princípios da administração pública”* (PSESS em 6.12.2012).

¹⁰ Exclui-se deste ponto – que trata apenas da questão da inelegibilidade – a análise relativa à ausência de condição de elegibilidade, anteriormente já examinada neste voto.

República, no art. 37, § 4º¹¹, que estabelece quatro consequências pela prática de ato de improbidade administrativa (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário), sem estabelecer nenhuma prevalência de uma sobre a outra e remetendo à lei a forma de sua incidência e respectiva graduação.

Em face do comando constitucional, o art. 1º da Lei nº 8.429, de 1992, estabelece que “os atos de improbidade [...] **serão punidos na forma desta lei**”. E, em seguida, no art. 5º, prevê que, “*ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano*”.

Após estabelecer os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), o legislador contemplou, no Capítulo III da Lei nº 8.429, de 1992 – intitulado “**Das penas**” –, as consequências decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, as quais estão previstas no art. 12 da citada norma, nos seguintes termos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I – na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

¹¹ Art. 37, § 4º - 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 graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Assim, não bastasse o próprio título do Capítulo III da Lei nº 8.429, de 1992 (Das Penas), o teor do art. 12 da referida norma é preciso em estabelecer que o responsável pelo ato de improbidade fica sujeito às cominações previstas nos seus respectivos incisos, e o parágrafo único do mencionado dispositivo é claro ao estabelecer que ***“na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”***.

Por isso, havendo norma expressa na lei de improbidade administrativa que considera as consequências pela prática de atos de improbidade como **penas**, a interpretação da parte final da alínea I do art. 1º, I, da LC nº 64/90 não pode ser feita à margem da norma que trata de forma específica a matéria.

Dessa forma, para efeito da aferição do término da inelegibilidade prevista na parte final da mencionada alínea I, o cumprimento da pena deve ser compreendido como a atenção e suprimento de todas as consequências e imposições expressas nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa que tenham sido consignadas no título condenatório.

Registro, a propósito, que entendimento análogo tem sido reconhecido em relação à aplicação da inelegibilidade prevista na alínea e do art. 1º, I, da LC nº 64/90 quando se trata de aferir o cumprimento da pena imposta em ação penal, na qual se tenha imputado sanção privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa¹².

¹² PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ART. 15, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. MULTA NÃO SATISFEITA. SUSPENSÃO. DIREITOS POLÍTICOS. PERMANÊNCIA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, e, DA LC Nº 64/90. ANOTAÇÃO.

Assim, reiterando as mais respeitosas vênias à eminente relatora, acompanho o voto de sua Excelência no que tange à resposta negativa ao primeiro e ao terceiro questionamentos, mas divirjo, pelas razões acima expostas, para responder afirmativamente ao segundo questionamento, acrescentando que o cumprimento da pena deve ser compreendido não apenas a partir do exaurimento da suspensão dos direitos políticos e do ressarcimento ao erário, mas a partir do instante em que todas as cominações impostas no título condenatório tenham sido completamente adimplidas, inclusive no que tange à eventual perda de bens, perda da função pública, pagamento da multa civil ou suspensão do direito de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

É como voto.

VOTO (reformulação)

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, eu, inclusive, já conversei com o Ministro Henrique Neves e estou reformando o meu voto para aderir, de fato, às ponderações de Sua Excelência. Melhor repensando a matéria, concordo com o Ministro Henrique Neves, porque, do contrário, seria um estímulo para que aqueles condenados por improbidade não cumprissem a penalidade no caso de ressarcimento ao erário, ou seja, uma vez cumprida a pena da suspensão dos direitos políticos...



1. A pendência de pagamento da pena de multa, ou sua cominação isolada nas sentenças criminais transitadas em julgado, tem o condão de manter/ensejar a suspensão dos direitos políticos prevista pelo art. 15, III, da Constituição Federal.

2. O registro inserido na Base de Perda e Suspensão de Direitos Políticos somente será desativado quando cessados os motivos da suspensão, o que deverá ser comprovado pelo interessado ou comunicado pelo órgão competente.

3. Nos termos do art. 1º, I, e, da LC nº 64/90, o prazo de inelegibilidade, hipótese que abrange somente os condenados pelos crimes previstos no mencionado dispositivo, projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena imposta, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa.

4. Necessidade de reiteração às corregedorias regionais eleitorais da orientação adotada por esta Corte Superior em relação ao tema.

(PA nº 936-31, rel. Min. Laurita Vaz, rel. designado Min. Dias Toffoli, DJE de 20.5.2015)

No mesmo sentido, assentando que "os direitos políticos somente são restabelecidos após o pagamento integral da multa" (AgR-RO nº 10006-38, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 3.4.2014).

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): A questão do item *b*, a que se respondia negativamente, é a pergunta: Até que ponto se mantém a inelegibilidade por improbidade, se há de ter o ressarcimento?

Então, a eminente relatora readéqua o voto para, nesse item, aderir ao voto-vista do Ministro Henrique Neves. Pergunto aos demais ministros se, com a reformulação do voto da relatora, todos estão de acordo com Sua Excelência, que responde negativamente ao item 1º e ao 3º. Em relação ao item 2º, responde afirmativamente no sentido de que tem-se de cumprir todas as penas, inclusive o ressarcimento ao erário.



EXTRATO DA ATA

Cta nº 336-73.2015.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Consulente: Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu à consulta nos termos do voto reajustado da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Odim Brandão Ferreira.

SESSÃO DE 3.11.2015.*

* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio.