

Verba Legis 2016

A contagem do prazo de inelegibilidade em casos de condenação por improbidade administrativa

por Dyogo Crosara ^{Nota 01}

A Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 se trata de uma norma ainda em estado de aperfeiçoamento, sendo que ao longo dos próximos anos ela passará por uma série de adaptações, que levarão a mudança do entendimento atualmente vigente.

Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha decidido por sua constitucionalidade, a própria Corte Suprema já admite a discussão sobre alguns trechos da norma, como nos Temas de Repercussão Geral 047, 157, 387 e 860, que tratam de importantes matérias como a competência para julgamento de contas de Prefeito e a retroatividade da norma para feitos com prazo de cumprimento de sanção anterior a edição da LC nº 135/2010.

Além das definições sobre a forma de aplicação da citada norma, o decurso de tempo também nos trará outras discussões que extravasam de casos específicos que nos deparamos diuturnamente.

Um desses é o objeto desse artigo, e diz respeito à contagem do prazo de inelegibilidade previsto pela alínea “I” do art. 1º da LC 64/1990, que trata dos casos de condenação pela prática de improbidade administrativa. Referido dispositivo legal prevê que são inelegíveis:

I) 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;

Esse dispositivo tem sido um dos que mais tem ensejado discussão quanto ao seu enquadramento, especialmente porque exige a presença concomitante de vários requisitos, como: condenação a pena de suspensão de direitos políticos; trânsito em julgado da condenação ou prolação de acórdão por órgão colegiado; configuração de ato doloso, que, necessariamente, importe em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Chama atenção que a jurisprudência do c. Tribunal Superior sobre o tema, que tem definido algumas premissas importantes, dentre elas que *“segundo entendimento do TSE no “Caso Riva” (RO nº 38023, PSESS aos 12.9.2014), deve ser indeferido o registro se, a partir da análise das condenações, for possível constatar que a Justiça Comum reconheceu a presença cumulativa de prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa, ainda que não conste expressamente na parte dispositiva da decisão condenatória. (TSE - Recurso Ordinário nº 146527, Acórdão de 04/12/2014, Relatora Min. MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/12/2014).*

Outra importante premissa foi tratada no julgamento do RO 87513, onde definiu-se que:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ALÍNEA I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2014, a caracterização da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea I do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 demanda a existência de condenação à suspensão dos direitos políticos transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em decorrência de ato doloso de improbidade administrativa que tenha importado cumulativamente enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

2. A análise da causa de inelegibilidade deve se ater aos fundamentos adotados nas decisões da Justiça Comum, visto que “a Justiça Eleitoral não possui competência para reformar ou suspender acórdão proferido por Turma Cível de Tribunal de Justiça Estadual ou Distrital que julga apelação em ação de improbidade administrativa” (RO nº 154-29, rel. Min. Henrique Neves, PSESS em 27.8.2014).

3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça foi categórico ao assentar a inexistência de dano ao erário e ao confirmar a condenação apenas com base na violação a princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), o que não enseja o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes: RO nº 1809-08, rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS em 1º.10.2014; AgR-RO nº 2921-12, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 27.11.2014.

Recurso ordinário provido, para deferir o registro de candidatura. (TSE - Recurso Ordinário nº 87513, Acórdão de 11/06/2015, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 188, Data 02/10/2015, Página 16)

Também chama atenção o entendimento exposto no julgamento do RO 260409, onde a Corte assentou, por maioria, que *as condenações por ato doloso de improbidade administrativa fundadas apenas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 - violação aos princípios que regem a administração pública - não são aptas à caracterização da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, l, da LC nº 64/90.* (TSE - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 260409, Acórdão de 23/04/2015, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 117, Data 23/06/2015, Página 87/88)

Feitos esses recortes, que servem especialmente para fomentar o grau de exigência da jurisprudência para a incidência do dispositivo, volto a situação que se busca a análise: como se dá a contagem do prazo de inelegibilidade previsto pela alínea “I”.

Quando houver trânsito em julgado da condenação parece-me não haver dúvida, pois a própria norma diz que a inelegibilidade incide "*até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena*" de suspensão de direitos políticos. Assim, se alguém é condenado a pena de suspensão de direitos políticos de três anos, passado o prazo inicia-se a contagem do tempo de inelegibilidade.

Como ensina Marcos Ramayana, em artigo sobre o tema:

O prazo deve ser contado de oito anos após o cumprimento das sanções impostas, por exemplo, na ação civil de improbidade administrativa. A jurisprudência do TSE é nesse sentido, pois está arrimada nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade no 29 e no 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 4.578/DF, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, que declararam a constitucionalidade da Lei Complementar no 135/2010, além de se reconhecer incidência da nova causa de inelegibilidade sobre fatos anteriores. (A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos [PDF], Paraná Eleitoral v. I p. 291-300)

Importante ressaltar que o c. TSE tem advertido que:

2. Para efeito da aferição do término da inelegibilidade prevista na parte final da alínea l do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, o cumprimento da pena deve ser compreendido não apenas a partir do esgotamento 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.(...) (Consulta nº 33673, Acórdão de 03/11/2015, Relator(a) Min. LUCIANA CRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 15/12/2015, Página 25)

Discussão interessante reside, todavia, quando não há o trânsito em julgado, mas apenas o julgamento por órgão colegiado, ocasião em que já se inicia o prazo de inelegibilidade. Aliás, no

julgamento da Consulta 33673, cuja ementa fora citada acima, o Ministro Henrique Neves chamou atenção para o tema, assim se pronunciando:

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.

Imaginemos a situação de determinado agente político condenado por improbidade em 1º grau em 2004, cuja sentença prevendo todos os demais requisitos da alínea “I”, fora confirmada por órgão colegiado em 2006, mas que até a presente data ainda tramita no Superior Tribunal de Justiça ou no Supremo Tribunal Federal.

Com a edição da LC 135 em 2010, ele já não poderia se candidatar em 2010, 2012 ou mesmo em 2014, mas agora, em 2016, pode-se indagar qual seria o destino do mesmo.

Há clara diferença entre o prazo de suspensão de direitos políticos e o prazo de inelegibilidade, que até mesmo pela própria diferença nos institutos, devem ser contados em separado e de forma autônoma.

A opção do Legislador foi a de determinar o início da contagem do prazo de inelegibilidade da publicação do acórdão proferido por órgão colegiado, iniciando-se ali o prazo de oito anos.

Se houver morosidade entre o julgamento pelo órgão colegiado e o trânsito em julgado este não gera uma reabertura de contagem ou um novo prazo, sendo certo que vencidos os oito anos, mesmo que pendente a ação, se afastará a hipótese de incidência ao agente.

Prazo de inelegibilidade é um e prazo de suspensão de direitos políticos é outro. Se do marco inicial da inelegibilidade escoar mais que os oito anos previstos pela alínea “I”, a ausência da capacidade de ser votado será afastada, restando ao agente cumprir o período de suspensão de direitos políticos, o que se dará apenas após o trânsito em julgado da condenação.

Outro não pode ser o raciocínio sobre o tema, sob pena de se criar o verdadeiro banimento do candidato da vida pública, criando prazos que na prática podem significar a cassação de direitos políticos, vedada por nosso ordenamento constitucional.

Com a decisão colegiada, o agente já passa a sofrer as complicações decorrentes da incidência da inelegibilidade, sendo proibido de se candidatar e também, em diversos casos, de ocupar cargos públicos, ou seja, experimentando as mazelas da sanção em sua inteireza.

Não há possibilidade de termos duas contagens do prazo de oito anos de inelegibilidade e não há uma dupla aplicação do prazo, uma na condenação colegiada e outra com o trânsito em julgado.

A questão constou do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento conjunto da ADC 29, ADC 30 e ADI 4578, valendo a citação dos seguintes excertos:

Em ambos os casos, verifica-se que o legislador complementar estendeu os efeitos da inelegibilidade para além do prazo da condenação definitiva, seja criminal ou por improbidade administrativa, durante o qual estarão suspensos os direitos políticos (art. 15, III e V, da Constituição Federal).

Ocorre que a alteração legislativa provocou situação iníqua, em que o indivíduo condenado poderá permanecer inelegível entre a condenação e o trânsito em julgado da decisão condenatória, passar a ter seus direitos políticos inteiramente suspensos durante a duração dos efeitos da condenação e, após, retornar ao estado de inelegibilidade por mais oito anos, independentemente do tempo de inelegibilidade prévio ao cumprimento da pena.

(...)

A extensão da inelegibilidade para além da duração dos efeitos da condenação criminal efetivamente fazia sentido na conformação legal que somente permitia a imposição da inelegibilidade nos casos de condenações transitadas em julgado. Agora, admitindo-se a inelegibilidade já desde as condenações não definitivas — contanto que prolatadas por órgão colegiado —, essa extensão pode ser excessiva.

(...) A disciplina legal ora em exame, ao antecipar a inelegibilidade para momento anterior ao trânsito em julgado, torna claramente exagerada a sua extensão por oito anos após a condenação. É algo que não ocorre nem mesmo na legislação penal, que expressamente admite a denominada detração, computando-se, na pena privativa de liberdade, o tempo de prisão provisória (art. 42 do Código Penal).

Recomendável, portanto, que o cômputo do prazo legal da inelegibilidade também seja antecipado, de modo a guardar coerência com os propósitos do legislador e, ao mesmo tempo, atender ao postulado constitucional de proporcionalidade.

Cumprido, destarte, proceder a uma interpretação conforme a Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea “e” como da alínea “f” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado.

Dessa forma, à resposta a indagação parece clara.

Os oito anos de inelegibilidade computam-se uma única vez e a contagem inicia-se da publicação do acórdão proferido por órgão colegiado. Se entre tal decisão e o trânsito em julgado se passarem mais de oito anos, a inelegibilidade estará findada. No mesmo sentido, se entre o julgamento

colegiado e o trânsito se passar menos que oito anos, iniciar-se-á o prazo de suspensão de direitos políticos e depois continuará a fluir, do ponto que parou, o prazo de inelegibilidade.

Assim, passados oito anos entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado, dá-se o cumprimento integral da sanção, não havendo que se falar em inelegibilidade.

Nota 01 Dyogo Crosara é advogado.