

SEGUNDO AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 75.020 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	: HELIOMAR KLABUNDE
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO
ADV.(A/S)	: DANIELA MAROCCOLO ARCURI E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S)	: DONIZETE APARECIDO VIARO
AGDO.(A/S)	: COLIGAÇÃO PARANHOS NO RUMO CERTO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

VOTO: Os argumentos lançados pela parte agravante não são suficientes para a reforma do que decidido.

A decisão foi nos seguintes termos:

O cabimento da reclamação, instituto jurídico de natureza constitucional, deve ser aferido nos estritos limites das normas de regência, que somente a concebem para preservação da competência do Tribunal e para garantia da autoridade de suas decisões (art. 102, I, *l*, CF), bem como contra atos que contrariem ou indevidamente apliquem Súmula Vinculante (art. 103-A, § 3º, da CF).

A matéria também veio disciplinada pelo Novo Código de Processo Civil, que, no art. 988, prevê as hipóteses de seu cabimento, *in verbis*:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (Redação

dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência;

§ 1º A reclamação pode ser proposta perante qualquer tribunal, e seu julgamento compete ao órgão jurisdicional cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretenda garantir.

§ 2º A reclamação deverá ser instruída com prova documental e dirigida ao presidente do tribunal.

§ 3º Assim que recebida, a reclamação será autuada e distribuída ao relator do processo principal, sempre que possível.

§ 4º As hipóteses dos incisos III e IV compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.

§ 5º É inadmissível a reclamação:

I – proposta após o trânsito em julgado da decisão reclamada;

II – proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.

§ 6º A inadmissibilidade ou o julgamento do recurso interposto contra a decisão proferida pelo órgão reclamado não prejudica a reclamação”.

Examinando detidamente os autos, verifico que a

situação descrita na inicial não se acomoda a nenhuma das hipóteses de admissibilidade de reclamação.

Nos termos do art. 988, 5º, II, do CPC, é inadmissível a reclamação proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.

Não por outra razão, Marinoni, Arenhart e Mitidiero elucidam que:

“(...) não faz sentido introduzir e propor filtros recursais para o conhecimento do recurso extraordinário e do recurso especial com a finalidade de que essas cortes trabalhem menos para que trabalhem melhor, de um lado, se, de outro, outorga-se à reclamação amplo espectro de abrangência, porque aí certamente o número de reclamações provavelmente suplantará o número de recursos, obrigando esses tribunais a conviverem com uma carga de trabalho incompatível com suas funções constitucionais . Em um sistema ideal, portanto, os precedentes constitucionais (...) devem ser naturalmente respeitados por todo o sistema de Administração da Justiça Civil. Contudo, enquanto essa cultura de precedentes não é assimilada entre nós, é necessário prever mecanismos que garantam a sua eficácia.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Curso de Processo Civil Volume 2: Tutela dos Direitos Mediante Procedimento Comum . 2ª Edição. São Paulo: RT, 2016, p. 635-636).

Ora, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em inadmitir a reclamação antes de esgotados todos os instrumentos recursais nas instâncias ordinárias, de maneira que se possibilite a aplicação do entendimento fixado pela sistemática da repercussão geral. E por esgotamento de instância, como bem elucidado pelo Ministro Teori Zavascki quando do julgamento da Rcl nº 24.686/RJ-ED-AgR, DJe 11.4.2017, tem-se o percurso de todo o *iter* recursal possível antes do acesso ao Supremo Tribunal Federal.

Isso significa, noutras palavras, que, se a decisão reclamada ainda comportar reforma por via de recurso a algum tribunal, inclusive a tribunal superior, não se permitirá acesso à Suprema Corte por via de reclamação.

Esse é o sentido que deve ser conferido ao art. 988, § 5º, II, do CPC. Interpretação puramente literal desse dispositivo acabaria por transferir a esta Corte, pela via indireta da reclamação, a competência de pelo menos três tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral).

No caso dos autos, extrai-se do relato da parte reclamante, bem como de consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, a ausência do esgotamento das instâncias ordinárias, uma vez que o processo de origem encontra-se em regular tramitação naquela Corte sem sequer ter havido a interposição de recurso extraordinário, quadro que inviabiliza a pretensão reclamatória ante a ausência de atendimento da norma do art. 988, § 5º, II, do CPC.

"RECLAMAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 201. ESGOTAMENTO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INOBSERVÂNCIA. ADI 2.777. ADERÊNCIA ESTRITA. AUSÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não há como entender percorrido o iter processual necessário ao processamento da reclamação se, quando do seu ajuizamento, restava pendente de apreciação perante esta Corte o recurso extraordinário com agravo interposto pela parte reclamante cujo objeto consiste na reforma da decisão ora reclamada. 2. A ausência de identidade entre a hipótese versada na reclamação e aquela objeto do processo paradigma revela a falta de aderência estrita, pressuposto necessário ao processamento da reclamação. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (Rcl 52.708-AgR, Rel. Min. Edon Fachin, Segunda Turma, DJe de 07.11.2022)

"Agravo regimental em reclamação constitucional. Negativa de seguimento a recurso extraordinário com fundamento nos Temas nº 784 e nº 161 da Repercussão Geral. Recurso extraordinário com agravo. Não conhecimento pelo Tribunal a quo. Interposição posterior de agravo interno. Não conhecimento do recurso. Ausência de esgotamento das instâncias ordinárias. Agravo regimental não provido. 1. Não cabe recurso de agravo contra decisão mediante a qual o órgão de origem, fundado em entendimento firmado em regime de repercussão geral, não admite recurso extraordinário (CPC/15, art. 1.042, caput, parte final). 2. A alegada afronta ao Tema nº 784 da RG encontra óbice previsto no art. 988, § 5º, inciso II, do CPC. É necessário o esgotamento da instância ordinária para fins de conhecimento da

reclamatória cujo paradigma seja tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral. 3. De acordo com a jurisprudência da Suprema Corte, o esgotamento de instância ocorre somente em sede de decisão colegiada da origem que aprecia a negativa de seguimento de recurso extraordinário pela repercussão geral, o que não ocorreu nos autos. 4. Agravo regimental não provido, com aplicação de multa." (Rcl 46.729-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 24.05.2022)

Ainda que superado esse óbice, melhor sorte não assiste ao reclamante. Isso porque, ante o caráter excepcional da via reclamatória, a jurisprudência consolidou o entendimento segundo o qual a relação de pertinência estrita entre o ato reclamado e o parâmetro de controle é requisito indispensável para o cabimento de reclamação, não sendo possível a sua utilização como sucedâneo recursal. Nesse sentido: Rcl 7.082-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 11.12.2014; Rcl 11.463-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 13.2.2015; Rcl 15.956-ED, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 5.3.2015; Rcl 12.851-AgR-segundo, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 26.3.2015, entre outros.

Na hipótese dos autos, a autoridade reclamada considerou que, após a inclusão do § 4º-A no art. 1º da LC nº 64/1990, a sanção de multa não é elemento essencial para configuração da inelegibilidade prevista na alínea "g", mas sim a imputação de indébito. Portanto, ainda que se reconhecesse a prescrição da pretensão punitiva em relação à multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, o apontamento do indébito é condição autônoma para a

incidência da inelegibilidade da alínea “g”. Eis os fundamentos do ato reclamado (eDoc 15, p. 2-3):

“Na decisão monocrática, adotei premissa no sentido de que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva no julgado do órgão de contas afasta a hipótese da inelegibilidade da alínea “g”. Tal premissa é corroborada pela jurisprudência deste TSE, como se observa do AgR- REspEl 0600360-02, sob relatoria da Ministra Isabel Gallotti, DJE de 28.11.2024: “O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva pelo tribunal de contas afasta a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, porquanto ausente o requisito de “contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas” a que alude o mencionado dispositivo. Precedente”; e do REspEl 0600063-39, sob relatoria do Min. Luis Felipe Salomão, PSESS em 18.12.2020: “Nos termos do entendimento desta Corte, reconhecida a prescrição da pretensão punitiva pelo órgão competente, não cabe à Justiça Eleitoral examinar a hipótese de inelegibilidade da alínea g”.

Neste sentido, argumentei que o esvaziamento do caráter sancionatório, decorrente do reconhecimento da pretensão punitiva, incluiria o efeito da inelegibilidade da alínea “g”, uma vez que essa consiste em um efeito secundário da condenação. Ressalto que não procede o argumento do Ministério Público Eleitoral de que “não se pode conferir à prescrição da pretensão punitiva em âmbito administrativo, para fins de anexação da inelegibilidade, a mesma amplitude do instituto da prescrição da pretensão punitiva do Direito Penal” (ID 162616570). No direito administrativo sancionador, que igualmente envolve direitos fundamentais – como, no

caso, o jus honorum –, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva atinge plenamente os efeitos da condenação, principais ou acessórios.

Entretanto, inobstante mantenha meu entendimento acerca dos efeitos da prescrição no direito administrativo sancionador, observo que o regime jurídico da inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º foi afetado pela inserção do § 4º-A na LC 64/90, por força do art. 2º da Lei Complementar 184/2021: “A inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”. A partir dessa inovação legislativa, este Tribunal Superior Eleitoral, tem entendido suficiente a imputação do indébito para configurar a inelegibilidade da alínea “g”, desde que demonstrado o dolo específico no cometimento de irregularidade insanável que configure ato de improbidade administrativa (AgR-RO-El 0600329-68, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 25.4.2023; RO- El 0602597-89, rel. Min. Benedito Gonçalves, PSESS em 13.12.2022; RO-El 0600936-54, rel. Min. Cármen Lúcia, DJE de 27.2.2023).

O entendimento desta Corte superior, portanto, caminhou no sentido de que, para fins de inelegibilidade da alínea “g”, a sanção de multa não é elemento essencial, mas sim a imputação de indébito. Neste sentido, mesmo que se reconheça a prescrição da pretensão punitiva em relação à multa do art. 57 da Lei 8.443/92, o § 4-A do art. 1º da LC 64/90 alçou o apontamento do indébito como condição autônoma para a incidência da inelegibilidade da alínea “g”. Assim sendo, quando o órgão competente realiza juízo definitivo reprobatório de contas por irregularidade insanável, em ato doloso passível

configurar de improbidade administrativa e que resulte em apontamento de débito – inexistindo suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário –, estão postas todas as condições para a inelegibilidade da alínea “g”, tornando-se irrelevante a prescrição da multa do art. 57 da Lei 8.443/92.

Assim sendo, como o acórdão do TCU gerador da hipótese de inelegibilidade foi expresso em restringir a prescrição somente à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (ID 162545481), mantendo o apontamento do indébito, revejo a decisão monocrática, em observância à colegialidade, para adequá-la ao entendimento corrente desta Corte no sentido de que a inelegibilidade da alínea “g” se mantém hígida em hipóteses como a ora analisada.

(...)

O julgado é consistente no sentido de que, na condição ex-prefeito de Paranhos, o candidato dolosamente cometeu irregularidade insanável, deixando de conferir pleno cumprimento à política pública federal pela qual recebeu recursos (Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI). De fato, a adesão voluntária pelo município aos termos do programa envolve a aplicação dos recursos recebidos de forma vinculada às políticas ali estabelecidas, entre elas a ampliação da jornada das crianças e adolescentes na escola, o que não foi implantado pelo gestor.

Embora tenha apresentado justificativas para tal descumprimento, o acórdão do órgão de contas é expresso no sentido de que o então prefeito não adotou qualquer medida tendente a alterar o plano de execução do programa federal. De fato, o prefeito não possui discricionariedade na execução de recursos de tal

natureza, sendo a não implantação da jornada ampliada para crianças e adolescentes flagrante e doloso descumprimento da política pública.

Assim sendo, considerando que “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade” (Súmula 41 do TSE), observo que todos os elementos necessários à configuração da inelegibilidade da alínea “g” se encontram presentes.”

Sendo esses os fundamentos do acórdão reclamado, constata-se a ausência de similitude entre a matéria nele debatida e aquela objeto dos paradigmas invocados.

Como bem destacado pela Presidência, na análise da liminar, *“não há, na decisão reclamada, juízo sobre a prescritibilidade ou não da pretensão punitiva - análise que esbarraria no óbice da Súmula 41 do TSE. A questão foi decidida à luz do § 4º-A do art. 1º da LC nº 64/1990”* (eDoc 22, p. 9).

De igual forma, a situação fática dos autos é diversa daquela constante nos precedentes indicados pelo reclamante para justificar a alegada mudança jurisprudencial, pois neles se assentou que houve prescrição ampla e irrestrita da pretensão punitiva, situação diversa da presente demanda, na qual a autoridade reclamada consignou expressamente que *“o acórdão do TCU gerador da hipótese de inelegibilidade foi expresse em restringir a prescrição somente à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (ID 162545481), mantendo o apontamento do indébito”* (eDoc 15, p. 3).

Logo, a discussão versada na decisão reclamada não guarda a estrita aderência com a matéria objeto das decisões proferidas nos paradigmas invocados, o que a torna incabível, pela carência de pressuposto necessário.

Ante o exposto, com base nos arts. 21, § 1º, e 161, parágrafo único, do RISTF, nego seguimento à reclamação, ficando prejudicado o pedido liminar.

A argumentação da parte não infirma a decisão.

Quanto à eventual existência de excepcionalidade a justificar o afastamento do requisito do exaurimento das instâncias, verifica-se que, de fato, acompanhei a Segunda Turma no julgamento da medida cautelar da Rcl 72370, ementada nos seguintes termos:

Referendo em medida cautelar em reclamação. Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). Tomada de contas. Prescrição da pretensão punitiva. Reflexos na capacidade eleitoral passiva do reclamante. Inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Plausibilidade do direito. Risco de perecimento. 1. Da decisão reclamada consta que foram considerados diversos atos aptos a interromper o prazo prescricional, com base no art. 2º da Lei 9.873/99, o que vai de encontro a precedentes do STF que corroboram a tese do reclamante de que a multiplicidade de marcos interruptivos da prescrição em sede de processo de tomada de contas tem o condão de restabelecer cenário jurídico incompatível com a ratio informadora da norma de interpretação constitucional que revela a prescritibilidade da pretensão ressarcitória ao erário fundada na atuação de Corte de Contas. 2. Há, no caso dos autos, razão para, excepcionalmente, se conhecer da presente reclamação, não obstante a ausência de exaurimento da via recursal exigida no art. 988, § 5º, inciso II, do CPC, tendo em vista os contornos do

caso concreto, os quais indicam a plausibilidade do direito vindicado e o risco de dano irreversível, que envolve o direito fundamental à elegibilidade, uma vez que o reclamante disputa cargo eletivo nas eleições municipais de 2024. 3. Medida liminar referendada (Rcl 72370 MC-Ref, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 28/10/2024, p. em 06/11/2024).

Existem, todavia, diferenças substanciais que justificam julgamento distinto.

Aquele processo foi julgado antes do prazo para a posse em prefeitura, no início deste ano. Por outro lado, uma vez que esse marco já foi superado, há que se aguardar o processamento das instâncias ordinárias, uma vez que já ultimado o fato que se procurava evitar.

Além disso, os autos demonstram que o TRE/MS expediu a Resolução nº 853, fixando a realização de eleição suplementar no município em 6 de abril (eDoc 32), a confirmar o descabimento do afastamento excepcional do requisito.

Da mesma forma, existem notáveis diferenças em relação à Rcl 57.526, que versava sobre posse de Presidente de Câmara de Vereadores.

Para além do óbice da ausência de exaurimento, **verifica-se a ausência de aderência estrita.**

A reclamação elege os seguintes paradigmas:

Tema 564: I - O art. 14, § 5º, da Constituição deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da Federação diverso; II - As decisões do Tribunal Superior Eleitoral - TSE que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência não têm aplicabilidade imediata.

Tema 666: É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Tema 897: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Tema 899: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

A reclamação versa sobre inelegibilidade no caso de imputação de débito, imputação essa relacionada a fato que levou à imposição de multa, a qual estaria prescrita. **Por outro lado, os Temas 666, 897 e 899 não versam sobre questões eleitorais, tampouco imputação de débito e de seus efeitos.** Não se indicou decisão vinculante deste Tribunal acerca da questão analisada no processo eleitoral, de sorte que não se pode falar de descumprimento de julgamento seu.

Já quanto ao Tema 564, entende a parte agravante que teria havido violação ao seu item II, tendo-se configurado suposta mudança de jurisprudência. Os elementos trazidos aos autos não o demonstram, apesar de a parte juntar alguns julgamentos.

Primeiramente, a vasta maioria deles é anterior à Lei Complementar nº 187/2021, a qual acrescentou à Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, o §4º-A:

§ 4º-A. A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de

débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

E, como mostram estes autos, a decisão reclamada tem por um de seus fundamentos centrais o advento do parágrafo em questão, o qual levou a novas interpretações na seara especializada. Se a própria legislação eleitoral foi alterada, sendo observada a regra da anualidade eleitoral, não há que se falar de inobservância ao Tema 564.

A criação legislativa altera o ordenamento jurídico, devendo os Tribunais aplicá-la a partir do momento em que incidem seus efeitos, sob pena de inobservância da vontade popular, plasmada na atividade do Congresso Nacional.

Leis são criadas para terem efeitos. Se foi observado o mandamento constitucional da anuidade eleitoral em relação à nova norma e à sua incidência a determinada eleição, sua correspondente aplicação não viola o Tema 564. Entender diversamente é impedir por anos a fio a efetiva aplicação da nova norma a pleitos eleitorais, o que não é compatível com a ordem constitucional.

Os julgados colacionados anteriores à criação do §4º-A, art. 1º, LC nº 64, dessa forma, não são aptos a demonstrar eventual mudança de jurisprudência.

Quanto ao outro, mais recente, como já demonstrado na decisão anterior, e também arguido pelo Ministério Público, ele versa sobre hipótese distinta.

A situação fática dos autos é diversa daquela constante nos precedentes indicados pelo reclamante para justificar a alegada mudança jurisprudencial, pois neles se assentou que houve prescrição ampla e irrestrita da pretensão punitiva, situação diversa da presente demanda, na qual a autoridade reclamada consignou expressamente que *"o acórdão do TCU gerador da hipótese de inelegibilidade foi expresso em restringir a prescrição somente à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (ID 162545481), mantendo o apontamento do indébito"* (eDoc 15, p. 3).

Logo, a discussão versada na decisão reclamada não guarda a estrita aderência com a matéria objeto das decisões proferidas nos paradigmas invocados, o que a torna incabível, pela carência de pressuposto necessário.

Além disso, como bem destacado pela Presidência, na análise da liminar, *“não há, na decisão reclamada, juízo sobre a prescritibilidade ou não da pretensão punitiva - análise que esbarraria no óbice da Súmula 41 do TSE. A questão foi decidida à luz do § 4º-A do art. 1º da LC nº 64/1990”* (eDoc 22, p. 9).

Pelo exposto, voto para que seja negado provimento ao agravo regimental.

É como voto.