



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) RELATOR(A)
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO Nº:	16-88.2011.6.21.0158 (RE)
ASSUNTO:	DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL – PESSOA FÍSICA
MUNICÍPIO:	PORTO ALEGRE/RS
RECORRENTE:	SANDRA KREBS GENRO
RECORRIDO:	MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
RELATOR:	DR. ARTUR DOS SANTOS E ALMEIDA

REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL.
PLEITO 2010.

I - Tempestividade da representação. Ajuizamento no prazo de 180 dias estipulado pelo Eg. TSE. Contagem do prazo na forma do art. 184 do CPC. Observância do prazo fixado no julgamento da RP 98140/DF (MPE X Calábria Investimentos Imobiliários Ltda.).

II – Insubsistência do prazo de 180 dias, em face da nova posição adotada pelo Eg. TSE no julgamento da RP 98140/DF (j. 09.06.2010), desvinculando a responsabilidade por conduta do candidato e do doador, no âmbito da aplicação da Lei das Eleições, com repercussão na definição da competência do juiz natural para as ações propostas contra um e outro.

III – Ausência de previsão legal do prazo de 180 dias fixado pelo Eg. TSE para o ajuizamento de representações relativas a doações em desacordo com as restrições legais. Art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010). Inconstitucionalidade.

IV – Ilegalidade do prazo de 180 dias, em face do que dispõe a Resolução TSE nº 21.197/02, no sentido de que a multa eleitoral



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

constitui dívida ativa da União não tributária, para efeito de cobrança judicial. Impossibilidade de aplicação de prazo diverso para apuração das sanções administrativas impostas a eleitores que ultrapassam o limite legal de doação a candidaturas.

– PARECER –

1. Relatório.

Trata-se de recurso interposto por SANDRA KREBS GENRO contra sentença (fls. 70/74) que julgou procedente a representação formulada pelo Ministério Público Eleitoral, condenando a recorrente ao pagamento de multa no valor de R\$ 21.003,50 (vinte e um mil e três reais e cinquenta centavos), corrigidos pelo IGP-M a contar da data da doação.

Em sede de razões recursais (fls. 80/93), a recorrente suscita, preliminarmente, (a) a decadência da representação; e (b) o cerceamento de defesa. No mérito, afirma que o imóvel vendido no dia 31/05/2010, recebido a título de herança, deve compor o total de seu rendimentos, já que não houve preço pago, sendo presumível a geração de rendimento. Acrescenta que o valor doado foi recebido pela candidata, filha da recorrente, a título de antecipação de herança. Pugna também pela inclusão dos rendimentos de seu marido no total de rendimento brutos utilizado para aferir o limite de doação. Ademais, pugna pela aplicação do princípio da proporcionalidade quando da mensuração do valor doado, que não teve o condão de influenciar o pleito ou potencialidade de caracterizar eventual abuso de poder econômico.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 98/99).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Remetidos os autos ao TRE/RS, vieram com vista a esta Procuradoria Regional Eleitoral (fl. 103).

É o relatório.

2. Preliminar – Admissibilidade Recursal.

O recurso interposto é tempestivo. O recorrente foi intimado da decisão no dia 07 de fevereiro de 2012 (fl. 77), tendo interposto o recurso no dia 10 de fevereiro de 2012 (fl. 80), ou seja, dentro do prazo de 3 dias disposto no art. 258 do Código Eleitoral. Presentes os demais requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

3. Preliminar – Cerceamento de Defesa.

A recorrida sustenta o cerceamento de defesa em face da ausência de pedido certo e determinado na representação inicial. Sustenta que na representação inexistiram dados acerca do rendimento bruto auferido pela representada no ano de 2009, essencial para se aferir o limite de doação permitido, o que prejudicou sua defesa.

Entretanto, tal preliminar não merece acolhida. Foi oportunizada vista à representada das informações apresentadas pela Receita Federal (fls. 46/48), como se percebe do despacho de fl. 60, da qual se pronunciou efetivamente, por meio da manifestação às fls. 63/66.

Ante o exposto, a preliminar não merece acolhida.

4. Mérito.

4.1 Da decadência da representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Não assiste razão à recorrente.

A) Ausência de decadência. Da tempestividade do ajuizamento da representação por doação acima do limite legal, no prazo fixado pelo Eg. TSE.

Não há falar em intempestividade da representação ajuizada nos autos em epígrafe, porquanto foi observado o prazo assinalado pelo Eg. TSE para a propositura da ação.

O Eg. TSE, em sessão plenária realizada no dia 09/06/2011, nos autos da RP 98140/DF (MPE X Calábria Investimentos Imobiliários Ltda.), assentou que as representações por doações acima do limite legal deverão ser ajuizadas perante o juízo eleitoral do domicílio do doador.

No referido precedente, a Corte Superior assinalou que tal decisão, em que pese tenha modificado a competência para a causa, em meio ao decurso do prazo – a poucos dias de seu encerramento, não constitui obstáculo ao tempestivo ajuizamento das ações perante os juízos de primeiro grau, de acordo com o domicílio dos doadores, haja vista que o prazo final para a propositura de tais ações se perfaz no dia 17/06/2011, conforme frisou o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, nas seguinte letras:

“Ministro Ricardo Lewandowski: Então o tribunal decidirá apenas no sentido de declinar a competência para o TRE, e certamente o Ministério Público é muito ágil e cuidará para que essas ações sejam protocoladas, enfim, nos TRE's competentes nos restantes 9 dias que sobram.” (Grifou-se)

Vale mencionar que, embora tal pronunciamento não tenha sido reproduzido no texto do acórdão publicado, a transcrição foi retirada de gravação do vídeo da sessão plenária disponibilizado no sítio do Tribunal Superior Eleitoral na internet, em que claramente se destaca a orientação do Ministro Presidente acerca do lapso temporal faltante.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Na continuidade, o Min. Ricardo Lewandowski propôs aos seus pares, obtendo a anuência destes, que os relatores, monocraticamente, declinassem da competência, a fim de assegurar o ajuizamento das ações no prazo assinalado, evitando que todo o trabalho realizado até então fosse perdido:

“Ministro Ricardo Lewandowski: ”Eu faço uma ponderação aos eminente pares... tendo em conta essa decisão do TSE, de hoje, que é paradigmática, e como há cerca de 300 (trezentas) representações, não seria o caso dos relatores, monocraticamente ... para ganharmos prazo... e já declinam monocraticamente...”

(...)

*Ministro Ricardo Lewandowski: ... **porque senão realmente... todo o esforço que fizemos com convênios, com a Receita Federal, nós perderemos...** (Grifou-se)*

Ao final do julgamento restou assentado que:

Ministro Ricardo Lewandowski: Eu creio que... os relatores diligentemente providenciarão para que se faça um despacho padrão, baseado nesta questão de ordem, e amanhã já estarão sendo remetidos... Então, resolvida a questão de ordem no sentido de declinar da competência para os TRE's locais dependendo da... enfim... da sede da pessoa jurídica. E o plenário também, como sugere a Ministra Cármen Lúcia, autoriza aos relatores que monocraticamente declinem da competência. É o resultado do julgamento.

Como se observa, o Eg. TSE entendeu que o declínio de competência nas condições acima descritas, com a pronta remessa de todas as representações aos juízos competentes, conforme o domicílio dos doadores, com vista ao Ministério Público Eleitoral, não impediria o ajuizamento das ações no prazo previsto pela Eg. Corte Superior, vale dizer, em 17/06/2011.

Com efeito, o julgamento paradigmático acima ventilado, culminou na notícia veiculada no sítio do TSE intitulada: **“Plenário: ações por doação irregular serão julgadas no domicílio do doador”, esclarecendo que “a Justiça Eleitoral receberá ações por doação irregular referente à campanha de 2010 até o próximo dia 17 de junho (cópia em anexo):**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“Prazo

*De acordo com decisão tomada pelo Plenário do TSE em maio do ano passado, o MPE deve propor as ações contra doação irregular dentro de um prazo de 180 dias a contar da data da diplomação dos eleitos. Esse prazo corresponde ao período estipulado pela Justiça Eleitoral para que os candidatos e partidos políticos conservem a documentação referente às contas eleitorais. **Portanto, a Justiça Eleitoral receberá ações por doação irregular referente à campanha de 2010 até o próximo dia 17 de junho.** (Grifou-se)*

Portanto, não há falar em intempestividade, pois a representação foi ajuizada perante o juízo competente e no prazo estipulado pelo Eg. TSE.

Passa-se, pois, à contagem do prazo. A diplomação de todos os candidatos eleitos efetivou-se perante o Eg. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul em solenidade realizada no dia 17/12/2010, observados os termos da Res. Nº 23.089/2009 do TSE, que fixou tal data como último dia do prazo para a diplomação dos eleitos. Mesma data, diga-se, da diplomação realizada pelo E. TSE na eleição presidencial.

Com efeito, sendo o dia 17/12/2010 uma sexta-feira, iniciou-se a contagem do prazo naquele que seria o primeiro dia útil seguinte, vale dizer, em 20/12/2010 (segunda-feira), atingindo seu termo final em 17 de junho de 2011, perfazendo o lapso temporal de 180 (cento e oitenta) dias fixado pelo Eg. TSE para o ajuizamento de ações dessa espécie (RESPE 36.552/SP, j. 06/05/2010, e art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010). Perceba-se que mesmo essa contagem ainda não atenderia suficientemente ao disposto no artigo 184 do CPC, haja vista que, em verdade, por força de lei, o dia 20/12 (segunda-feira), está compreendido no recesso forense, que é considerado feriado (a Resolução TSE nº 18.154/1992 fixou o entendimento de que o Recurso Forense, instituído pelo art. 62 da Lei nº 5.010/1.966, aplica-se à Justiça Eleitoral). Logo, mesmo a consideração do *dies a quo* do prazo como sendo 20/12/2010 deixaria de dar a adequada e mais razoável interpretação do tema, pois, em realidade, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

primeiro dia útil ao dia 17 de dezembro de 2010 foi o dia 07/01/2011.

Dito isso, mister referir que tanto doutrina quanto jurisprudência admitem que a contagem do prazo, mesmo quando tenha natureza decadencial, fique sujeita à disciplina do art.184 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária.

Nesse sentido, a abalizada doutrina de Marcos Ramayana, com arrimo na jurisprudência do Eg. TSE¹:

“A posição do TSE é no sentido de que o prazo de 15 dias, mesmo de natureza decadencial, não exclui a regra em que se despreza o dia do começo e inclui-se o do vencimento. Destacamos:

Recurso especial. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Art. 14, §10, da Constituição Federal. Prazo de natureza decadencial. Aplicação da regra do art. 184, §1º, do Código de Processo Civil. Recurso conhecido e provido.

O prazo em comento, conquanto de natureza decadencial, sujeitar-se-á às regras estabelecidas no art. 184 do CPC, não podendo, por isso, ter por termo final data em que não houve expediente forense (Acórdão 15.248, de 10/12/1998 – Recurso Especial Eleitoral nº 15.248 – Classe 22ºMG. (Caratinga). Relator: Min. Eduardo Alckmin. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral/MG. Decisão: unânime em conhecer do recurso e dar-lhe provimento.” (Grifou-se)

No mesmo sentido, o escólio de Joel J. Cândido², que também busca respaldo no Eg. TSE:

“A contar da diplomação (CE, art. 215) tem o autor 15 dias para o ajuizamento da ação, improrrogáveis, pois se trata de prazo constitucional.

Jurisprudência – ‘Recurso especial recebido como ordinário. Senador. Eleição 2002. Ação de impugnação de mandato eletivo. Prazo. Contagem. Decadência. Afastamento. Recurso provido. **O prazo para ajuizamento da ação de impugnação por mandato eletivo, mesmo sendo de natureza decadencial, submete-se às regras do art. 184, CPC**’.” (Grifou-se)

¹RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., Niteroi, Rio de Janeiro: 2008.

²CÂNDIDO. Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14ª ed., Bauru, SP: Edipro, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O mencionado precedente refere-se ao RESPE nº 21.381/PI, Relator o Min. Francisco Peçanha Martins, j. 04/12/2003. Colhem-se valiosos esclarecimentos no voto-condutor, que busca amparo em precedente do Pretório Excelso, nas seguintes letras:

“Demais disso, como destacado no parecer ministerial, não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, por ocasião do julgamento do MS nº 20.575-0 (DJ 21.11.1986), assentou ser aplicável ao prazo decadencial a forma de contagem prescrita no art. 184 do Código de Processo Civil.

No caso em exame, diplomados os recorridos no dia 13 de dezembro de 2002 (sexta-feira), e tendo sido a ação de impugnação de mandato eletivo ajuizada no dia 30 daquele mês, não há que se falar em consumação do prazo decadencial, uma vez que os dias 14 e 28 de dezembro, ao contrário do consignado pelo acórdão recorrido, não podiam ser considerados início e término do prazo, por se tratar de final de semana (sábado). Em face do exposto, dou provimento ao recurso para que, afastada a decadência, posso o Tribunal de origem prosseguir com o feito.”
(Grifou-se)

Na mesma linha, os seguintes precedentes do Eg. TSE:

“ACORDAO QUE, ANULANDO SENTENÇA QUE CONCLUÍRA PELA INTEMPESTIVIDADE DA PROPOSITURA DE AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO, DETERMINOU O RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM, PARA NOVO JULGAMENTO. IRRESIGNAÇÃO MANIFESTADA POR MEIO DE RECURSO ORDINÁRIO, CONVERTIDO EM ESPECIAL E INADMITIDO, POR AUSÊNCIA DE EXPLICITAÇÃO DA NORMA TIDA POR AFRONTADA E DE DEMONSTRAÇÃO DE EVENTUAL DISSÍDIO.

TRATANDO-SE, NO CASO, DE ACORDAO QUE DECIDIU A CAUSA EM GRAU DE RECURSO, OBVIAMENTE SO PODERIA TER SIDO ATACADO MEDIANTE RECURSO ESPECIAL, O QUAL, TODAVIA, PARA PROSPERAR, HAVERIA DE OBSERVAR OS PRESSUPOSTOS DE CONHECIMENTO, NO CASO, AUSENTES.

ADEMAIS, ESTANDO O PRAZO DO ART. 14, PARÁGRAFO 10, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONQUANTO DE NATUREZA DECADENCIAL, SUJEITO AS REGRAS ESTABELECIDAS NO CPC PARA OS PRAZOS EM GERAL (ART. 184), NÃO PODERIA TER POR TERMO FINAL DATA EM QUE NÃO HOUVE EXPEDIENTE FORENSE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO IMPROVIDO.

(TSE, AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 12309, Acórdão nº 12309 de 04/04/1995, Relator(a) Min. ILMAR NASCIMENTO GALVÃO, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 12/05/1995, Página 13036) (Grifou-se)

“RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÃO 2002. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. PRAZO. CONTAGEM. DECADÊNCIA. AFASTAMENTO. RECURSO RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. PROVIDO.

- O prazo para ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo, mesmo sendo de natureza decadencial, submete-se às regras do art. 184 do CPC.

(TSE, RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 21341, Acórdão nº 21341 de 09/10/2003, Relator(a) Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 14/11/2003, Página 120) (Grifou-se)

“RECURSO ESPECIAL RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. SENADOR. ELEIÇÃO 2002. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. PRAZO. CONTAGEM. DECADÊNCIA. AFASTAMENTO. RECURSO PROVIDO.

- O prazo para ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo, mesmo sendo de natureza decadencial, submete-se às regras do art. 184, CPC.”

(TSE, RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 21360, Acórdão nº 21360 de 18/12/2003, Relator(a) Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 30/04/2004, Página 166 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 1, Página 261) (Grifou-se)

*“Recurso ordinário. Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. Prazo decadencial. Prazo que não se suspende ou interrompe. Precedente. **Art. 184, § 1º, do Código de Processo Civil. Aplicabilidade à AIME. Prorrogação do termo final para ajuizamento. Primeiro dia útil subsequente ao recesso forense. Após esse prazo ocorre a decadência.** Precedente. Agravo regimental improvido.*

Se portaria do TRE suspendeu o curso dos prazos processuais durante o recesso judiciário - de 20.12.2006 a 06.01.2007 -, mas manteve plantão para os casos urgentes, a AIME deveria ter sido ajuizada nesse período.

Este Tribunal já entendeu ser aplicável o art. 184, § 1º, do Código de Processo Civil à ação de impugnação de mandato eletivo, sempre. Na espécie, o prazo para propositura da AIME iniciou-se no dia seguinte ao da diplomação, ou seja,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

20.12.2006, encerrando-se em 03.01.2007, prorrogando-se, todavia, em razão de não ter havido expediente normal no Tribunal Regional até o dia 06.01.2008, para o primeiro dia útil após o recesso, ou seja, 08.01.2007. A AIME foi ajuizada somente em 22.01.2007, de forma evidentemente intempestiva.

Agravo a que se nega provimento.”

(TSE, AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO nº 1438, Acórdão de 23/06/2009, Relator(a) Min. JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 165/2009, Data 31/08/2009, Página 42) (Grifou-se)

Importante trazer à colação excerto do voto-condutor do recente acórdão no AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO nº 1438, da lavra do eminente Relator(a) Min. JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES, oportunidade em que reafirma a aplicação do art. 184 do CPC, em especial seu parágrafo primeiro, bem como esclarece que o recesso forense não suspende o prazo para propositura da ação de impugnação de mandato eletivo:

“O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (relator): Senhor Presidente, em síntese, a espécie resume-se em saber se o recesso forense suspenderia o prazo para propositura da ação de impugnação de mandato eletivo, que é de quinze dias (art. 14, § 10, da Constituição Federal).

Na decisão agravada, o min. Ricardo Lewandowski não afastou a aplicação do art. 184 do Código de Processo Civil, em especial o seu § 1º, pois sua incidência na AIME é da jurisprudência pacífica desta Corte. O que ocorreu é que, na espécie, o ministro entendeu prorrogado o termo do prazo decadencial para o primeiro dia útil após o recesso, mas isso não foi observado pelo ora agravante.

Consta da decisão agravada (fl. 291):

[...]

A Portaria TRE/MT nº 573/2006 suspendeu o curso dos prazos processuais, durante o recesso judiciário – de 20/12/2006 a 06/01/2007 –, mas, obviamente, durante esse período, como se assentou no acórdão recorrido e na própria portaria, havia plantão para os casos urgentes. A AIME consubstancia casos dessa natureza, pois é exíguo o prazo estabelecido pela própria Constituição, de quinze dias, sendo este de natureza decadencial, como há muito entende esta Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por outro lado, este Tribunal já entendeu ser aplicável o art. 184, § 1º, do CPC à ação de impugnação de mandato eletivo. Na espécie, o prazo para propositura da AIME iniciou-se no dia seguinte ao da diplomação, ou seja, 20/12/2006, encerrando-se em 31/1/2007, prorrogando-se, todavia, em razão de não ter havido expediente normal no Tribunal Regional até o dia 6/1/2008, para o primeiro dia útil após o recesso, ou seja, 8/1/2007. A AIME foi ajuizada somente em 22/1/2007, de forma evidentemente intempestiva.

[...]

Como anotado na decisão acima, há recente precedente nesse sentido:

[...] fixou-se no c. Tribunal Superior Eleitoral que sendo decadencial o prazo para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (REspe nº 25.482/DF, Rel. Min. Cesar Rocha, DJ 11.4.2007; REspe nº 15.248, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJ de 18.12.98) este não se interrompe nem se suspende durante o recesso forense, entretanto, o seu termo final é prorrogado para o primeiro dia útil subsequente (art. 184, § 1º, CPC), não havendo expediente normal no Tribunal.

3. Sendo decadencial, tal prazo só se suspende ou se interrompe havendo previsão legal expressa. Nesse sentido, a edição de portaria da Presidência do e. Tribunal a quo, suspendendo o curso dos prazos processuais durante o recesso de 20.12.2006 a 5.1.2007, não tem efeito sobre esse prazo decadencial.

4. Ademais, referida portaria estabeleceu regime de plantão entre 20 e 22 e 26 e 29 de dezembro de 2006 e de 2 a 5 de janeiro de 2007, de 8 as 12h para casos urgentes, como é o da ação de impugnação de mandato eletivo.

5. No caso, o prazo inicial da ação deve ser contado a partir do primeiro dia subsequente ao da diplomação (no caso, 20.12.2006, data em que o Tribunal funcionou em regime de plantão), findando-se em 3.1.2007. Como não havia expediente normal no Tribunal, o prazo final foi prorrogado para o primeiro dia útil após o recesso (8.1.2007). Se a ação só foi proposta em 12.1.2007, é evidente a ocorrência da decadência (Acórdão nº 1.459, de 26.06.2008, rel. Min. Félix Fischer).” (Grifou-se)

A aplicação da disciplina do art. 184 do Código de Processo Civil na contagem do prazo para ajuizamento da AIME também encontra o respaldo de decisões emanadas dos Egrégios Tribunais Regionais Eleitorais:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDADO ELETIVO. PRAZO PAERA AJUIZAMENTO DA AÇÃO. DECADÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO. PROVIMENTO NEGADO. SENTENÇA MANTIDA.

A ação de impugnação de mandado eletivo está prevista no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, que prevê o prazo de 15 (quinze) dias para a propositura da ação, contados da diplomação do candidato eleito. Esse prazo é decadencial e, portanto, não se suspende nem se interrompe, nos moldes do que preceitua o art. 207 do Código Civil.

Dessa forma, verificando-se que a decadência ocorreu no caso em exame, pois o prazo para o ajuizamento da ação teve início em 15.12.2008, segunda-feira - tendo a diplomação dos recorridos ocorrido no dia 12 anterior (sexta-feira) -, e terminou no dia 29, em pleno recesso forense, o que ocasionou a sua prorrogação para o dia 7.01.2009, quando teve início o expediente neste Tribunal, e a AIME só foi proposta no dia 14 de janeiro, é de se negar provimento ao recurso, mantendo a sentença que extinguiu o processo com resolução de mérito.

(TRE/MS, RECURSO ELEITORAL nº 1353, Acórdão nº 6287 de 24/11/2009, Relator(a) RÊMOLO LETTERIELLO, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 037, Data 14/12/2009, Página 07) (Grifou-se)

“Recursos Eleitorais. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Decadência. Extinção com resolução do mérito.

1 - Prazo decadencial. Aplicação do art. 184 do CPC. Início da contagem do prazo somente no primeiro dia útil seguinte à diplomação. Recesso forense. Funcionamento do cartório em regime de plantão. É prorrogado para o primeiro dia útil seguinte o prazo para ajuizamento da AIME que findar em feriado, ainda que haja plantão. Decadência não consumada.

(...)

Recurso a que se dá provimento, para cassar a sentença que extinguiu o processo com resolução do mérito, determinando-se o retorno dos autos à Zona Eleitoral de origem, para instrução e julgamento.”

(TRE/MG, Recurso Eleitoral nº 8264 – Iraí De Minas/MG, acórdão de 22/10/2009, DJ 03/11/2009, Rel. Benjamim Alves Rabello Filho) (Grifou-se)

“RECURSO - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - PRELIMINARES - DECADÊNCIA DA AÇÃO - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - NULIDADE DO PROCESSO POR CERCEAMENTO DE DEFESA - REJEIÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Embora de natureza decadencial, o prazo para ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo deve obediência às regras do art. 184 do Código Processo Civil, razão pela qual recaindo o seu início ou término em dia em que não há expediente forense, fica prorrogado para o primeiro dia útil subsequente.”

(...)

(RECURSO EM IMPUGNACAO DE MANDATO ELETIVO nº 134, Acórdão nº 20326 de 21/11/2005, Relator(a) PEDRO MANOEL ABREU, Revisor(a) OSNI CARDOSO FILHO, Publicação: DJESC - Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina, Data 28/11/2005, Página 167) (Grifou-se)

Ora, se tanto o *dies a quo* quanto o *dies ad quem* podem ser prorrogados para o primeiro dia útil subsequente, nos casos de ajuizamento da ação constitucional de impugnação de mandato eletivo, cujo prazo decadencial é de natureza constitucional e inequívoca (art. 14, §10º, da Constituição Federal), com muito mais razão se poderá utilizar a disciplina do art. 184 do Código de Processo Civil na espécie ventilada nos autos, cujo prazo, de 180 dias, sequer previsão legal possui, cuidando-se de criação jurisprudencial.

Por fim, embora não se desconheça a existência de entendimento no sentido de que o termo inicial do prazo, para o ajuizamento da AIME, dá-se no dia seguinte após a diplomação, mesmo que isso ocorra em final de semana ou feriado, ante as razões ponderadas no parágrafo anterior, o entendimento ora exposto conta com o apoio de abalizadas jurisprudência e doutrina, seguro no sentido de aplicar o artigo 184 do CPC na contagem do prazo.

Ademais disso, como já dito anteriormente, o Eg. TSE assinalou no julgado da sessão plenária do dia 09/06/2010, bem como divulgou em seu sítio na internet, que o prazo final para o ajuizamento das representações que resultem da violação dos limites legais em doações de campanha é o dia 17/06/2011, aplicando pois a disciplina do art. 184 do CPC à espécie, não havendo motivo para controvérsias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A propósito, esse é o entendimento sufragado recentemente por essa E. Corte:

“Recurso. Extinção de representação por doação para campanha eleitoral acima dos limites legais. Alegada inobservância do prazo estabelecido no art. 32 da Lei das Eleições. Tempestividade da interposição. Adequação da disciplina prescrita no art. 184, § 1º, do Código de Processo Civil, para determinação do lapso temporal aplicável ao caso concreto. Atendimento dos prazos assinalados no parágrafo único do art. 20 da Resolução TSE n. 23.193/2009. Provimento.” (TRE/RS, Recurso Eleitoral nº 2761, Acórdão de 01/12/2011, Relator(a) DESA. FEDERAL MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 210, Data 05/12/2011, Página 6) (Grifou-se)

B) Contradição lógica entre julgados. Insubsistência do prazo de 180 dias (RP 98140/DF X RESPE 36552/SP)

O julgamento exarado pelo Eg. TSE, na sessão plenária do dia 09/06/2011, nos autos da RP nº 98140/DF (MPE X Calábria Investimentos Imobiliários Ltda.), ao determinar a modificação da competência para o processamento das representações relacionadas a doações de campanha incompatíveis com as restrições legais, assentou seu novo entendimento no fato de que a irregularidade atribuída ao doador, pessoa física ou jurídica, não se vincula a qualquer possível infração cometida pelo candidato donatário ou mesmo por partido político, cuja apuração se processa através de representação específica.

Nesse sentido, o voto-vencedor da eminente Rel. Min. Nancy Andrighi, nas seguintes letras:

“A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI (relatora): Senhor Presidente, trata-se de representação, com pedido de liminar, ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em desfavor de Calábria Investimentos imobiliários Ltda. e de seu representante legal e dirigente, Joseph Meyer Nigri, com fundamento nos arts. 81 da Lei 9.504/97 e art. 1º, I, p, da LC 64/90. O art. 81 da Lei 9.504/97 impõe limites para que as pessoas jurídicas doem recursos financeiros a campanhas eleitorais. A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

norma estabelece barreiras ao doador, portanto; não se dirige à pessoa deste ou daquele candidato, que pode receber recursos de diferentes apoiadores - pessoas físicas e jurídicas.

Por outro lado, a legislação eleitoral vigente não estabelece restrições quanto à arrecadação de recursos por parte do candidato ou comitê financeiro, ressalvado o limite determinado pelo respectivo partido político, nos termos do art. 17-A da Lei 9.504/97.

Ademais, as sanções de multa e de proibição de participar de licitações e contratar com o Poder Público recaem exclusivamente sobre o doador de acordo com o que prevê o §3º do art. 81 da Lei das Eleições.

Assim conclui-se que a regra do art. 81 volta-se ao doador - e não ao candidato donatário. Esse poderá, no máximo, ter a situação financeira de sua campanha exposta, e, havendo irregularidades, ser conduzido, em tese, à responsabilização por abuso do poder econômico.

Desse modo, a competência para processar e julgar a representação por doação de recursos acima do limite legal é do juízo ao qual se vincula o doador, haja vista que a procedência ou improcedência do pedido não alcança o donatário.

Ademais, ainda nos termos do mencionado §3º do art. 81 da Lei 9.504/97, a aplicação das sanções nele previstas pressupõe que o ilícito eleitoral seja reconhecido em processo no qual se assegure a ampla defesa.

Logo, para que isso ocorra em sua plenitude, a representação deve ser julgada pelo juízo eleitoral do domicílio do doador, no caso, o do local onde se encontra a sede da pessoa jurídica.

Forte nessas razões, resolvo a questão de ordem no sentido de não conhecer da representação e de determinar a remessa dos autos ao TRE/SP para que encaminhe ao juízo zonal competente.” (Grifou-se)

No mesmo rumo, as manifestações do eminente Ministro Marcelo Ribeiro, acompanhado pelo Min. Marco Aurélio, *in verbis*:

“O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Sr. Presidente, acompanho o voto da eminente relatora e quero apenas fazer um registro, pois tive essa dúvida e a Ministra Relatora também aborda o tema.

O art. 96 da Lei nº 9.504/1997 dispõe:

Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:

I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;

II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

[...]

Em uma primeira leitura, a primeira impressão seria de que o artigo fixaria a competência do TSE para o julgamento dessas doações. Entretanto, a meu ver, estamos diante de um caso diferente, porque, a responsabilidade não é do candidato em nenhuma hipótese. Pode até vir a ser indiretamente eventual infração, mas que deverá ser objeto de representação específica contra o candidato.” (Grifou-se)

Com efeito, o novo julgado revela contradição insuperável com a fundamentação exposta no RESPE 36552/SP, no qual restou assentado que: “- O prazo para a propositura, contra os doadores, das representações fundadas em doações de campanha acima dos limites legais é de 180 dias, período em que devem os candidatos e partidos conservar a documentação concernente às suas contas, a teor do que dispõe o art. 32 da Lei nº 9.504/97.” (Recurso Especial Eleitoral nº 36552, Acórdão de 06/05/2010, Relator(a) Min. FELIX FISCHER, Relator(a) designado(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 28/05/2010, Página 32/33).

Cuida-se de precedente que, por analogia com a situação prevista no art. 32 da Lei das Eleições, instituiu o prazo de 180 dias após a diplomação para o ajuizamento das representações alusivas a doações de campanha acima dos limites legais.

Tal entendimento ensejou a edição do Art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010)³.

³Art. 20. (...)

Parágrafo único. As representações de que trata o *caput* deste artigo poderão ser ajuizadas até a data da diplomação, exceto as do art. 30-A e do art. 81 da Lei nº 9.504/97, que poderão ser propostas, respectivamente, no prazo de 15 dias e no de 180 dias a partir da diplomação. (Parágrafo único com a redação dada pelo art. 1º da Res. nº 23.267/2010).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Na oportunidade, entendeu-se que irregularidades presentes nas doações estavam, de certa forma, relacionadas às prestações de contas de candidatos ou partidos, justificando a aplicação, por analogia, de prazo imposto a estes para a conservação de documentos relativos a suas prestação de contas.

Nesse sentido, o voto do eminente Ministro Marcelo Ribeiro que puxou a divergência nesse sentido e foi seguido pela maioria (fls. 27-28):

“O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: (...) Não obstante os argumentos até aqui sustentados, proponho a adoção de uma solução intermediária, com fundamento no art. 32 da Lei das Eleições, segundo o qual, até 180 dias após a diplomação, devem os candidatos ou partidos conservar a documentação concernente a suas contas. A meu ver, essa é a melhor interpretação da lei, pois, com fundamento no citado artigo 32, confere-se tempo adequado ao manejo das representações em tela, sem que se adote prazo muito extenso, como o de quatro anos ou oito anos, ou muito exíguo, como o de 15 dias.” (Grifou-se)

No mesmo sentido, o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, asseverando que existe uma vinculação entre o ato do doador e a prestação de contas do candidato donatário (fl. 31):

“O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: De qualquer forma o ato da pessoa jurídica tem ligação com a prestação de contas, porque o candidato informa o quanto ela doou. Assim, o prazo de 180 dias, conforme o parágrafo único do art. 32, seria mais próximo da situação, como ressaltou o Ministro Marcelo Ribeiro.” (Grifou-se)

Também acompanharam esse entendimento os eminentes Ministros Hamilton Carvalhido e Cármen Lúcia (fl. 34).

Todavia, no julgamento da RP nº 98140/DF (MPE X Calábria Investimentos Imobiliários Ltda.), o Eg. TSE assentou que o art. 81 da Lei 9504 estabelece exclusivamente a responsabilidade do doador de recursos incompatíveis com as restrições legais, não se dirigindo a norma à pessoa do candidato, cuja



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

responsabilidade por qualquer infração é objeto de representação específica.

Sob tal fundamento, o Eg. TSE modificou a competência para o processamento das representações relacionadas a doações de campanha acima dos limites legais, determinando que estas devem ser ajuizadas perante o juízo do domicílio do doador.

Tal interpretação afastou a competência fixada expressamente no art. 96, Incisos II e III, da Lei das Eleições no que concerne às representações do art. 81 da Lei das Eleições, atribuindo-a ao juízo a que se vincula o domicílio do doador, haja vista que “**A norma estabelece barreiras ao doador, portanto; não se dirige à pessoa deste ou daquele candidato, que pode receber recursos de diferentes apoiadores - pessoas físicas e jurídicas**” (Relatora Ministra Nancy Andrighi).

Destarte, se os atos do doador e do candidato ou partido são independentes, a ponto de se alterar regra de competência prevista expressamente na Lei das Eleições, deixa de haver motivo para se submeter o ajuizamento das aludidas representações à observância de prazo de aplicação exclusiva a candidato ou partido, relacionado à guarda e conservação de documentação objeto de prestação de contas.

Com efeito, entende-se que a r. decisão do Eg. TSE exarada na RP nº 98140/DF, em sessão plenária do dia 09/06/2011, como consectário lógico, infirmou os fundamentos do acórdão lavrado nos autos do RESPE 36552/SP (DJE 28/05/2010), assim como do subsequente Art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010), na medida em que reconheceu a desvinculação entre a responsabilidade por conduta do doador e do candidato, no âmbito da aplicação da Lei das Eleições, com repercussão na definição da competência do juiz natural para as ações propostas contra um e outro.

Assim, se as condutas estão desvinculadas para fins de fixação do juiz natural das representações movidas contra pessoas que efetuaram doações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

irregulares a candidatos e partidos, esse mesmo critério, por uma questão lógica, deverá ser aplicado no tocante à observância do prazo que rege a propositura de tais ações, ficando prejudicado, portanto, o entendimento no sentido da utilização por analogia do prazo do art. 32 da Lei das Eleições à espécie ventilada nos autos.

Mister referir que tal conclusão corrobora o entendimento exposto no voto-vencido da lavra do eminente Ministro Arnaldo Versiani, nos autos do RESPE nº 36.552, nas seguintes letras (fls. 24-25):

“Este Tribunal já assentara, antes, o entendimento de que é possível fixar prazos para o ajuizamento de representações. Inicialmente, fixou-se o prazo de cinco dias para algumas espécies delas (v. RO nº 748). Posteriormente, adotou-se o marco do dia das eleições ou o da diplomação.

Tal entendimento, no entanto, tinha em mira a realização em si das eleições, de modo, inclusive, que se impedisse o conhecido “armazenamento tático de indícios”.

Não existe, contudo, essa possibilidade de armazenamento na espécie, de que cuidam os autos.

É que, na verdade, saber se a doação tanto da pessoa jurídica, quanto da pessoa física, observou os limites legais não tem repercussão direta na obtenção do mandato eletivo, nem na sua eventual licitude, visto que, em caso de não observância daqueles limites, o donatário, ou seja, o candidato ou o partido, não é punido. Apenas o doador é que sofre a punição, qual seja, o pagamento de multa que, em sendo pessoa jurídica, varia de cinco a dez vezes a quantia em excesso, além da proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos (§§2º e 3º do artigo 81 da Lei nº 9.504/97).

Por isso mesmo, não me parece possível procurar estender à hipótese dos autos, por analogia, prazos aplicáveis a outras espécies de representação, que visam a punir os candidatos, tais como o da data da eleição, ou da diplomação, ou de quinze dias da diplomação, ou da prestação de contas, ou mesmo de cento e oitenta dias da diplomação.

Não se trata, aqui, a meu ver, de examinar, sobretudo diretamente, a regularidade da prestação de contas dos candidatos ou partidos. A prestação pode ser absolutamente regular e ser aprovada pela Justiça Eleitoral e mesmo assim haver irregularidade da doação por não observância dos limites legais.” (Grifou-se)



PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É mister, pois, se reconheça a **insubsistência do prazo de 180 dias estabelecido** objeto do RESPE nº 36.552 (j. 06/05/2010), bem como dos termos do Art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010, por se encontrar em contradição lógica com os fundamentos lançados na RP nº 98140/DF (MPE X Calábria Investimentos Imobiliários Ltda.).

C) Da inconstitucionalidade do prazo de 180 dias

E não poderia ser outra a interpretação da matéria, que não aquela já feita nesta peça, pois se mostra evidente a inconstitucionalidade do prazo fixado para a propositura das ações tendo por objeto a penalização de pessoas físicas e jurídicas que efetuaram doações acima dos limites fixados pela lei.

Mister referir, de plano, que o prazo de 180 dias carece de previsão legal, tendo sido criado pela jurisprudência, não podendo, por esse motivo, ser considerado um prazo decadencial.

O aludido prazo foi criado pelo Eg. TSE por ocasião do julgamento a que se refere o RESPE 36.552/SP (j. 06/05/2010), ensejando a edição do art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010)⁴.

Todavia, *in casu*, não há falar em prazo decadencial, cuja criação é ato privativo do Poder Legislativo (Congresso Nacional).

A propósito do tema, veja-se o entendimento de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery sobre o conceito de decadência, enquanto instituto

⁴Art. 20. (...)

Parágrafo único. As representações de que trata o *caput* deste artigo poderão ser ajuizadas até a data da diplomação, exceto as do art. 30-A e do art. 81 da Lei nº 9.504/97, que poderão ser propostas, respectivamente, no prazo de 15 dias e no de 180 dias a partir da diplomação. (Parágrafo único com a redação dada pelo art. 1º da Res. nº 23.267/2010).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

derivado de lei⁵:

“2. Decadência. Conceito. Causa extintiva de direito pelo seu não exercício no prazo estipulado pela lei.” (Grifou-se)

De forma mais explícita, os ilustres doutrinadores salientam a necessidade de previsão expressa na lei, para a estipulação de prazos de natureza decadencial⁶:

“4. Pretensão constitutiva. Prazo previsto em lei. Decadência. O prazo previsto expressamente na lei, para o exercício das pretensões que se ajuízam mediante ação constitutiva, positiva ou negativa, é de decadência, pois a pretensão constitutiva se caracteriza como de direito potestativo. V. Agnelo Amorim Filho. RT 300/7 e 744/723.” (Grifou-se)

Na mesma trilha, colaciona-se a abalizada doutrina de de Sílvio de Salvo Venosa, no sentido da necessidade de previsão legal, ou ao menos de acordo bilateral de vontades, na estipulação de prazo de decadencial⁷:

“O objeto da decadência, portanto, é o direito que nasce, por vontade da lei ou do homem, subordinado à condição de seu exercício em limitado lapso de tempo. Todo direito nasce de um fato a que a lei atribui eficácia para gerá-lo. Este fato pode ser acontecimento natural, assim como pode emanar da vontade, transfigurando-se em ato jurídico (ou negócio jurídico) praticado no intuito de criar direitos. Em ambos os casos, quer o acontecimento seja proveniente de acontecimento natural, quer proveniente da vontade, a lei pode subordinar o direito, para se tornar efetivo, à condição de ser exercido dentro de certo período de tempo, sob pena de decadência. Se o titular do direito deixar de exercê-lo, deixando transcorrer em branco o prazo, sem tomar a iniciativa, opera-se sua extinção, a caducidade ou decadência, não sendo mais lícito ao titular colocá-lo em atividade.” (Grifou-se)

No mesmo sentido, a lição de De Plácido e Silva, nas seguintes letras⁸:

⁵ JUNIOR, Nelson Nery e NERY, Rosa Maria de Andrade. Código Civil Comentado. 7ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

⁶Obra citada.

⁷VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 8ªed., São Paulo: Atlas, 2008.

⁸ E SILVA, De Plácido. Vocabulário jurídico – edição universitária. Rio de Janeiro: Forense, 1989.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“DECADÊNCIA. Derivado do latim cadens, de cadere (cair, perecer, cessar), exprime, dentro de seu sentido originário, o estado de tudo aquilo que decai ou que perece.

Desse modo, na terminologia jurídica, adotou-se o vocábulo para exprimir melhormente a queda ou perecimento de um direito, pelo decurso do prazo prefixado ao seu exercício, isto é, a queda ou perecimento de um direito pela falta de seu exercício no interregno assinalado pela lei.” (Grifou-se)

Não obstante isso, no caso em apreço, o prazo de 180 dias aplicado para extinguir a ação posta nos autos não tem previsão legal, tendo sido indevidamente criado pela jurisprudência.

Ao fixar o prazo de 180 dias para ajuizamento da representação, a partir de aplicação analógica do artigo 32 da Lei n.º 9.504/97⁹, replicando o entendimento adotado pelo Egrégio TSE no julgamento do RESPE 36552 e no art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010, o juízo “a quo” adotou, para a espécie, o prazo durante o qual devem os partidos políticos e candidatos conservar sob sua guarda a documentação relativa à prestação de contas, previsto no art. 32 da Lei n.º 9.504/1997, sendo certo que tal norma não se dirige aos doadores de campanha, matéria que, aliás, não se confunde com o dever de os candidatos e partidos prestarem contas.

Da adoção do entendimento preconizado no RESPE 36552 decorre lesão aos dispositivos constitucionais do artigo 2º (separação dos Poderes) e do artigo 5º, inciso XXXV (direito de ação) da Carta Política, dispositivos constitucionais que, no entender do *Parquet* eleitoral, resultaram malferidos na espécie, bem assim negou-se vigência ao artigo 81 e §§ da Lei das Eleições, como passará a examinar.

Ao disciplinar as doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas para as campanhas, os artigos 23 e 81 da Lei n.º 9.704/97 não estabeleceram

⁹“Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

marco temporal para a propositura da representação em caso de inobservância desses dispositivos legais.

Nessa esteira, em sede de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (CF, art. 21, I), a qual é exercida pelas duas Casas do Congresso Nacional mediante observância do processo legislativo previsto na Carta Política (artigos 59 a 69), não se afigura possível pudesse a Corte Eleitoral sobrepor-se ao legislador ordinário para exercer a sua competência privativa, dispondo sobre aquilo que ele calou, e em caráter restritivo de direito.

A criação de tal prazo pelo órgão judicante constitui, a rigor, o exercício indevido do poder de legislar pelo Poder Judiciário, em sobreposição à competência privativa do Congresso Nacional, o que implica ofensa ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Carta da República¹⁰, na medida em que o Judiciário somente pode atuar como legislador negativo, jamais como legislador positivo.

O Supremo Tribunal Federal já ministrou lição clássica sobre o tema:

"SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE DE VENCIMENTOS. OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. (...) PLEITO QUE BUSCA A FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS. INADMISSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E POSTULADO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER. (...)

(...)

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO.

- A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua

¹⁰“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.

- Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 – RTJ 146/461-462 – RTJ 153/765, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.” (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 07/12/2006) (Grifou-se)

Ademais, e ainda que originada de precedentes relativos à impossibilidade de o Poder Judiciário suprir lacuna legislativa no tocante a reajustes de vencimentos de servidores públicos, vale transcrever o enunciado da Súmula n.º 339 do STF, pela asserção conclusiva que traz sobre a matéria:

“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.”

Fácil perceber que o Supremo, através de reiterados e firmes precedentes, assentou em sua jurisprudência indubitado repúdio ao exercício da função legislativa pelo Poder Judiciário, seja por qual for de seus Tribunais, a começar pelo órgão de cúpula, o próprio STF, o qual sempre que solicitado a tanto galhardamente evitou o equívoco, a fim de não incorrer naquilo que a Corte denomina de usurpação de competência de outro Poder, o Legislativo.

Nem se diga, a propósito da faculdade outorgada a esse TSE de expedir instruções e resoluções, consoante o art. 105 da Lei n.º 9.504/1997, alterado pela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Lei n.º 12.034/2009, que a estipulação do prazo decadencial de 180 dias encontraria supedâneo legal em tal norma, haja vista que tais atos normativos dessa Egrégia Justiça Eleitoral não podem, por expressa disposição da Lei das Eleições¹¹, restringir direitos, como na espécie.

A lição é consagrada, e colhe-se na doutrina em variada fonte:

*“Resolução do TSE – trata-se de ato normativo emanado do Órgão Pleno do Tribunal. Sua natureza é de ato-regra, pois cria situações gerais e abstratas; por isso se diz que apresenta força de lei, embora não possa contrariá-la. O artigo 105 da LE fixa os limites a serem observados nessa espécie normativa. **Dado seu caráter regulamentar, não pode restringir direitos nem estabelecer sanções distintas das previstas em Lei.**” (José Jairo Gomes, in *Direito Eleitoral*, 5ª ed., 2010, p. 23) (Grifou-se)*

*“As resoluções expedidas pela Corte Superior Eleitoral têm função precipuamente regulamentar, servindo para interpretar e/ou esmiuçar a legislação eleitoral. **Por conseguinte, não é possível ao TSE, através de resolução, substituir à função legislativa, que é privativa do Poder Legislativo.** Em verdade, o conteúdo expedido em resolução pelo TSE tem caráter de orientação aos participantes do pleito, com o desiderato de dirimir dúvidas e prestar esclarecimentos sobre a legislação eleitoral. **O poder regulamentador da resolução deve observar os estritos limites legais estabelecidos pelo legislador – que é quem detém, de modo exclusivo, a prerrogativa de criar a lei -, sob pena de incorrer em excesso e, por consequência, receber a pecha de ilegalidade.**” (Rodrigo López Zílio, in *Direito Eleitoral*, 2º ed., 2010, p. 22) (Grifou-se)*

Parece razoável afirmar, por conseguinte, que o estabelecimento de um tal prazo pelo órgão judicante caracterizou o exercício indevido do poder de legislar em matéria eleitoral, privativo do Congresso Nacional, o que implica ofensa ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º, da Carta da República.

¹¹“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, **atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei**, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009 \(grifamos\)\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A respeito do tema, o eminente Ministro Marco Aurélio, no julgamento de questão de ordem no RO nº 748, do Estado do Pará, pontuou em seu voto:

"Senhor Presidente, perdoem-me os colegas o arroubo de retórica – ainda não estou no Congresso Nacional, peço vênias para não caminhar no sentido de fixar prazo. Ocorre, no caso, uma verdadeira fixação de prazo. Não somos convocados para aplicar a lei, porque a lei a respeito é silente, e o Tribunal sempre a observou, tal como ela se contém hoje. Eleger e pinçar por este ou aquele critério, ainda que repousando na razoabilidade, um prazo, é passo demasiadamente largo. Peço vênias para entender que não cabe ao Tribunal a fixação, sob pena de olvidar-se a separação de poderes e veja envolvimento de matéria constitucional no caso. (RO nº 748/PA, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 26/8/2005, p. 174) (Grifou-se)

Deveras, se a lei não fixou prazo para a representação, evidentemente não caberia à Justiça Eleitoral fazê-lo, inviabilizando o exercício do direito de ação, em afronta ao artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal¹², como bem analisado em voto-vista no julgamento do RESPE 36552, que já apontava expressamente o prejuízo daí advindo ao exercício das funções institucionais do Ministério Público, igualmente de sede constitucional.

Sobre ser indevida a aplicação analógica do dispositivo em tela, com prejuízo ao exercício do direito de ação pelo Ministério Público, manifestou-se com propriedade o Ministro Arnaldo Versiani, que integrou a ilustrada minoria vencida na decisão, juntamente com o Ministro Ayres Britto, em excerto do voto-vista então proferido, nos seguintes termos:

"Por tudo isso, penso ser mais consentâneo com a realidade dos fatos o prazo já fixado por este Tribunal para as eleições de 2010, qual seja, 'as representações de que trata o (...) art. 81 (...) poderão ser propostas (...) até o encerramento do mandato para o qual concorreu o candidato a quem se destinou a doação e contribuição irregular de pessoa jurídica.' (parágrafo único do

¹²“Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

artigo 20 da Res.-TSE n.º 23.193).

Esse prazo de duração não é novo e já foi estabelecido pelo Tribunal para hipóteses como, por exemplo, de quitação eleitoral, se houvesse rejeição de contas. (...)"

Ainda nessa linha de raciocínio, é imperioso destacar que não há falar, na espécie, em desaparecimento do interesse de agir, pois este em nada está ligado ao prazo de 180 dias que a lei fixa para que candidatos e partidos mantenham sob guarda os documentos de suas prestações de contas.

Com efeito, trata-se, nas doações acima dos limites legais, de sanções de natureza administrativo-eleitoral (multa e impossibilidade de participar de licitação) impostas aos doadores e não aos candidatos, logo, o interesse de agir do Estado está vinculado apenas à manutenção do interesse em impor as penalidades, sem qualquer reflexo no pleito em que ocorreram as doações. Desse modo, o interesse de agir está adstrito aqui apenas ao prazo para constituição do crédito administrativo que, no regime de direito público, tem sido igual ao prazo prescricional genérico previsto para a cobrança de multas aplicadas pela administração. (Lei nº 6830/1980), que é de cinco anos.

Importante destacar que a recente decisão do C. TSE, no sentido de reconhecer que a competência para processar as representações em questão é dos juízos de primeiro grau por não guardarem qualquer relação com partidos e candidatos, acaba por confirmar a ilegitimidade do prazo antes estipulado pelo próprio Tribunal. Observe-se que a eminente relatora, Ministra Nancy Andrigli, foi enfática nessa desvinculação ao justificar a não aplicação do artigo 96, II, às representações em questão. Disse S. Exa.:

“O art. 81 da Lei 9.504/97 impõe limites para que as pessoas jurídicas doem recursos financeiros a campanhas eleitorais. A norma estabelece barreiras ao doador, portanto; não se dirige à pessoa deste ou daquele candidato, que pode receber recursos de diferentes apoiadores - pessoas físicas e jurídicas. Por outro lado, a legislação eleitoral vigente não estabelece restrições quanto à arrecadação de recursos por parte do candidato ou comitê financeiro, ressalvado o limite determinado pelo respectivo partido político, nos termos do art. 17-A da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

9.504/97.

Ademais, as sanções de multa e de proibição de participar de licitações e contratar com o Poder Público recaem exclusivamente sobre o doador de acordo com o que prevê o §3º do art. 81 da Lei das Eleições.

Assim conclui-se que a regra do art. 81 volta-se ao doador - e não ao candidato donatário. Esse poderá, no máximo, ter a situação financeira de sua campanha exposta, e, havendo irregularidades, ser conduzido, em tese, à responsabilização por abuso do poder econômico.

Desse modo, a competência para processar e julgar a representação por doação de recursos acima do limite legal é do juízo ao qual se vincula o doador, haja vista que a procedência ou improcedência do pedido não alcança o donatário.

(...)” (Grifou-se)

Assim, por não guardar qualquer relação com partidos, candidatos e pleito, o interesse de agir no sentido de aplicar as sanções previstas nos artigos 23 e 81 da Lei das Eleições aos doadores e somente a eles, não pode ser limitado por prazos relacionados com partidos e candidatos. Nesse sentido, aliás, percucientes as ponderações do Ministro Arnaldo Versiani no julgamento que fixou o malsinado prazo:

“Este Tribunal já assentara, antes, o entendimento de que é possível fixar prazos para o ajuizamento de representações. Inicialmente, fixou-se o prazo de cinco dias para algumas espécies delas (v. RO nº 748). Posteriormente, adotou-se o marco do dia das eleições ou o da diplomação.

Tal entendimento, no entanto, tinha em mira a realização em si das eleições, de modo, inclusive, que se impedisse o conhecido 'armazenamento tático de indícios'.

Não existe, contudo, essa possibilidade de armazenamento na espécie, de que cuidam os autos.

É que, na verdade, saber se a doação tanto da pessoa jurídica, quanto da pessoa física, observou os limites legais não tem repercussão direta na obtenção do mandato eletivo, nem na sua eventual licitude, visto que, em caso de não observância daqueles limites, o donatário, ou seja, o candidato ou o partido, não é punido. Apenas o doador é que sofre a punição, qual seja, o pagamento de multa que, em sendo pessoa jurídica, varia de cinco a dez vezes a quantia em excesso, além da proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos (§§2º e 3º do artigo 81 da Lei nº 9.504/97).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por isso mesmo, não me parece possível procurar estender à hipótese dos autos, por analogia, prazos aplicáveis a outras espécies de representação, que visam a punir os candidatos, tais como o da data da eleição, ou da diplomação, ou de quinze dias da diplomação, ou da prestação de contas, ou mesmo de cento e oitenta dias da diplomação.

Não se trata, aqui, a meu ver, de examinar, sobretudo diretamente, a regularidade da prestação de contas dos candidatos ou partidos. A prestação pode ser absolutamente regular e ser aprovada pela Justiça Eleitoral e mesmo assim haver irregularidade da doação por não observância dos limites legais.” (Grifou-se)

Por conseguinte, é mister se reconheça a inconstitucionalidade do art. 1º da Resolução-TSE 23.267/2010, que alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010).

D) Existência de prazo diverso para aplicação das sanções administrativas impostas a eleitores que ultrapassam o limite legal de doação a candidaturas.

O entendimento exarado pelo Eg. TSE nos autos do RESPE 36552, j. 06/05/2010, assentou que o prazo para a propositura contra doadores de campanha acima dos limites legais é de 180 dias, período em que devem os candidatos e partidos conservar a documentação concernente às suas contas, a teor do que dispõe o art. 32 da Lei nº 9.504/97.

Como já referido, supondo a inexistência de prazo fixado em lei, a Eg. Corte Superior tomou por analogia o prazo a que alude o art. 32 da Lei das Eleições, cuja aplicação, originariamente, incide sobre candidatos e partidos políticos.

Na sequência, editou a Resolução-TSE nº 23.267/2010, cujo artigo 1º alterou a redação do parágrafo único do art. 20 da Resolução-TSE 23.193/2010).

Todavia, tal entendimento viola os termos da Resolução TSE nº 21.197, de 03/09/2002, que assenta que **a multa eleitoral constitui dívida ativa da**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

União não tributária, para efeito de cobrança judicial, ficando sujeita à prescrição ordinária das ações pessoais, nos termos da legislação civil. Assim, se **o prazo prescricional para cobrança judicial é regulado pelo regime de direito administrativo**, por consectário lógico, **o prazo para constituição do crédito** – que é o que se busca preencher no presente caso - também deverá buscar nas mesmas regras amparo.

Acerca da natureza da multa eleitoral, destaca-se a doutrina de Marcos Ramayana (com grifos no original)¹³:

*“O Egrégio Tribunal Superior Eleitoral possui precedente sobre a prescrição das multas eleitorais e sua **natureza jurídica, que é identificada como sendo 'dívida não tributária'**. Nesta linha: Resolução nº 21.197, de 03/09/2002. Processo Administrativo 18.882/SP. Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo. Ementa: Multas eleitorais. Cobrança decorrente de ausência a eleições posteriores ao cancelamento da inscrição eleitoral. Cabimento. prescrição. Termo inicial. O cancelamento de inscrição por ausência a três eleições consecutivas decorre de comando legal (arts. 7º, § 3º, e 71, V, Código Eleitoral) e constitui medida de depuração do cadastro eleitoral. Não se confunde com a imposição de penalidade de natureza pecuniária pelo não-comparecimento às eleições (art. 7º, caput, da mesma lei) a que, por essa razão, estará sujeito o infrator. **A multa eleitoral constitui dívida ativa não tributária, para efeito de cobrança judicial, nos termos do que dispõe a legislação específica, incidente em matéria eleitoral, por força do disposto no art. 367, III e IV, do Código Eleitoral. À dívida ativa não tributária não se aplicam as regras atinentes à cobrança dos créditos fiscais, previstas no Código Tributário Nacional, ficando, portanto, sujeita à prescrição ordinária das ações pessoais, nos termos da legislação civil, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. O termo inicial do prazo prescricional, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/80, será o primeiro dia seguinte aos 30 (trinta) dias posteriores à realização da eleição a que tiver deixado de comparecer e de justificar a ausência. (DJ de 04.10.2002)”** (Grifou-se)*

Colhe-se no voto-condutor do eminente Relator Ministro Sálvio de Figueiredo importantes esclarecimentos acerca do prazo prescricional para a cobrança

¹³RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 11ª ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de multa de natureza eleitoral, *in verbis*:

“3. Tenho como corretas as conclusões da Assessoria, baseadas no mencionado voto condutor, no respeitante ao prazo prescricional para cobrança de multa de natureza eleitoral. É que, não se aplicando às dívidas ativas de natureza não tributária as normas relativas à cobrança dos créditos fiscais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no precedente apontado (MS nº 21468-6/CE, DJ 25.9.92), sujeitam-se aquelas dívidas à prescrição ordinária das ações pessoais, prevista na legislação civil.” (Grifou-se)

O entendimento acima exposto ampara-se nos seguintes diplomas legais:

Lei 4.320/64:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, **de natureza tributária ou não tributária**, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como** os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, **multa de qualquer origem ou natureza**, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.” (Grifou-se)

Lei nº 6.830/80:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - **Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320**, de 17



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

§ 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

(...)

Art. 5º - A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário.” (Grifou-se)

Pois bem. Estabelecida a natureza da multa eleitoral como não-tributária e assim considerada para contagem do prazo prescricional em cobranças judiciais, resta perquirir qual o lapso temporal para constituição do respectivo crédito. No silêncio da lei, buscam-se os diplomas legais que regulam os créditos administrativos:

A Lei nº 9.873/99, no artigo 1º, **estabeleceu prazo de cinco anos** para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, **apure o cometimento de infração à legislação em vigor**, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou no dia em que tiver cessado a infração. Esse dispositivo estabelece prazo para constituição do crédito, já que a Lei nº 11.941/2009, ao acrescentar o artigo 1º-A ao diploma, previu expressa prazo quinquenal para a cobrança judicial do crédito constituído;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A Lei 9.847/1999, que dispõe sobre fiscalização de atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, determina de maneira expressa no art. 13 que o prazo para **apuração da infração administrativa** e para gradação da penalidade **também é de cinco anos**, interrompendo-se com a notificação do infrator.

A fim de elucidar a questão, cabe transcrever o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA DE ADMINISTRATIVA (SEGURANÇA). PRESCRIÇÃO. PRAZO QÜINQUÊNAL. DECRETO 20.910/32. (RECURSO REPETITIVO - RESP 1.105.442-RJ).

1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.

2. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou um pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput: "Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado." 3. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu.

5. Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no REsp 623.023/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.11.2005: 'PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA



PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. Recurso especial improvido." 6. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, Primeira Turma, DJ 03.04.2006; REsp 751.832/SC, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 20.03.2006; REsp 714.756/SP, Rel. Min. ELLIANA CALMON, Segunda Turma, DJ 06.03.2006; REsp 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJ 20.02.2006.

7. À luz da novel metodologia legal, publicado o julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ, submetido ao regime previsto no artigo 543-C, do CPC, os demais recursos já distribuídos, fundados em idêntica controvérsia, deverão ser julgados pelo relator, nos termos do artigo 557, do CPC (artigo 5º, I, da Res. STJ 8/2008).

8. Agravo regimental desprovido.'

(AgRg no Ag 1303811/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 18/08/2010)" (Grifou-se)

Destarte, a imposição de prazo de 180 dias ao ajuizamento de representações por doações acima dos limites legais mostra-se desproporcional ao critério pacificado no ordenamento jurídico pátrio, constituindo afronta à disciplina dos dispositivos legais acima colacionados e, principalmente, negando efetividade à norma eleitoral em vigor.

4.2 Da Doação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quanto à superação do limite de doação por parte da representada, com a consequente aplicação da multa prevista no § 3º do art. 23 da Lei das Eleições, não merecem amparo as alegação da defesa.

Inicialmente, diverge a recorrente acerca do conceito de rendimento bruto, pugnando pela inclusão da quantia de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) referente a imóvel vendido no dia 31/05/2010, recebido a título de herança, já que não houve preço pago, sendo presumível a geração de rendimento.

Entretanto, tal argumentação não merece acolhida.

De fato, a lei eleitoral não delimitou o conceito de “rendimento bruto”, cabendo ao intérprete e aplicador do Direito tal tarefa.

A Lei nº 9.504/97 determina que o percentual de 10% incidirá sobre os rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 23, § 1º, I), porém, não faz qualquer referência ao patrimônio ou disponibilidade financeira do doador. Ademais, trata-se de conceitos distintos. De um lado, por rendimento bruto se entende a quantia auferida ao longo de certo tempo e sem qualquer dedução. Por outro lado, patrimônio é o conjunto de bens e direitos de titularidade de um ente personalizado.

Trata-se de entendimento respaldado pela jurisprudência que segue:

*Doação. Limite. Lei 9.504, de 1997, artigo 23, § 1º. As doações para campanhas eleitorais estão limitadas, quando feitas por pessoas físicas, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, **sendo irrelevante o valor de seu patrimônio**. (TSE, RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 16385, Acórdão nº 16385 de 05/12/2000, Relator(a) Min. FERNANDO NEVES DA SILVA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 20/04/2001, Página 279)*

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOA FÍSICA. CAMPANHA POLÍTICA. DOAÇÃO. PRELIMINAR DE



PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

DECADÊNCIA. AFRONTA AO ART. 357 DO CÓDIGO ELEITORAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. ART. 23 DA LEI N.º 9.504/97. RENDIMENTO BRUTO AUFERIDO. COMPOSIÇÃO DE RENDA FINAL. INADMISSIBILIDADE. DISTINÇÃO. VALORIZAÇÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO. EXCESSO COMPROVADO. PROCEDENTE. PENALIDADE DE MULTA NO MÍNIMO LEGAL.

Rejeita-se a alegação preliminar de decadência do interesse de agir do parquet se a representação, que busca apurar e eventualmente aplicar sanção a terceiro que faz doação acima do limite legal, a teor dos arts. 23, 27 e 81 da Lei n.º 9.504/97, foi interposta (2009) dentro do prazo de cinco anos a partir da ocorrência da doação (2006), conforme construção jurisprudencial.

O prazo de que trata o art. 357 do Código Eleitoral refere-se à denúncia por infração penal, nada se atinando à presente representação, cuja natureza é cível.

A teor do inciso I do § 1.º do art. 23 da Lei das Eleições, o percentual limitador de doação eleitoral para a pessoa física (10%) incidirá sobre os rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, inexistindo qualquer menção ao patrimônio do doador.

Patrimônio é o conjunto estático de bens ou direitos titulados por uma pessoa pública ou privada, ao passo que rendimento bruto é aquele efetivamente recebido sem qualquer dedução ou desconto. Ainda que em determinado momento o patrimônio possa ser signo representativo de rendimento auferido, com este não se confunde. De feito, para o cálculo do valor da doação importa apenas o rendimento bruto do doador, devendo então ser desconsiderado o valor de seu patrimônio.

Considerando que o patrimônio imobiliário da representada não influi no valor final dos rendimentos brutos obtidos em 2005, ainda que se argumente a valorização desses bens e sua eventual e futura incorporação nos rendimentos do proprietário, mormente porque o rendimento bruto auferido no ano e a valorização do patrimônio imobiliário são conceitos distintos, resta configurado o ilícito eleitoral e cabível a penalidade prevista se a doação ultrapassou os 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano de 2005 (art. 23, § 1.º, inciso I, e § 3.º, da Lei n.º 9.504/97).

Se o excesso doado, embora de valor expressivo, não demanda circunstância agravante, deve a penalidade pecuniária ser calculada no mínimo legal, mormente em prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sendo essa sanção já representativa da reprimenda necessária à conduta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(TRE/MS, REPRESENTAÇÃO n° 731, Acórdão n° 6406 de 08/03/2010, Relator(a) PAULO RODRIGUES, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 087, Data 15/03/2010, Página 19)

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOA FÍSICA. CAMPANHA POLÍTICA. DOAÇÃO. VALOR SUPERIOR AO PERMITIDO. ART. 23, § 1.º, INCISO I, DA LEI N.º 9.504/97. DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. NÃO CONSIDERADO PARA INTEGRAR O RENDIMENTO BRUTO. RENDIMENTO BRUTO POSITIVO. CORREÇÃO DO EXCESSO DE DOAÇÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. MULTA NO MÍNIMO LEGAL.

O conceito de rendimento bruto é dado pelo art. 3.º, §§ 1.º e 2.º da Lei n.º 7.713/98, que alterou a legislação do imposto de renda. Nesse sentido, inclusive, este Tribunal já firmou posicionamento para incluir, no conceito de rendimento bruto para os fins do disposto no art. 23, § 1.º, I, da lei, além do rendimento tributável, o resultado tributável da atividade rural.

Ou seja, o rendimento bruto compreende todos os ganhos auferidos pela pessoa, seja com os rendimentos do seu trabalho, seja com a venda de quaisquer dos seus bens, não se confundindo, desse modo, com o patrimônio da pessoa (bens e direitos). Portanto, não é de se considerar o percentual para doação em campanha em relação à disponibilidade financeira declarada no Imposto de Renda.

No entanto, contrastando-se a cópia da declaração de rendimentos que embasa a inicial e aquela juntada aos autos, verifica-se que o rendimento bruto do representado foi em determinado valor específico e não zerado. Assim, o excesso na doação foi de R\$ 3.315,00 e não R\$ 5.000,00, como inicialmente informado.

Não havendo nos autos qualquer prova que afaste a imputação contida na exordial, comprovado está que o réu efetuou doação em contrariedade ao que determinado legalmente. De forma que se impõe a sanção prescrita no § 3.º do art. 25 da Lei n.º 9.504/97, no mínimo legal, observando-se o princípio da proporcionalidade.

(TRE/MS, REPRESENTAÇÃO n° 801, Acórdão n° 6506 de 20/04/2010, Relator(a) RÊMOLO LETTERIELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eleitoral, Tomo 114, Data 29/04/2010, Página 19/20)

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL - DOAÇÃO DE CAMPANHA ACIMA DOS LIMITES AUTORIZADOS - MULTA APLICADA NO GRAU MÍNIMO - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1. O entendimento de não ser cabível qualquer penalidade pelo simples fato de o Representado ter oferecido resistência ao pedido ministerial ao apresentar defesa, não tem o condão de ensejar a extinção do feito sem resolução do mérito em razão da impossibilidade jurídica do pedido, pois o pleito principal - que é a aplicação da multa em virtude de inobservância do limite para doações de campanha eleitoral - encontra respaldo na legislação eleitoral, mais especificamente, no art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Preliminar rejeitada.

2. As alegações do representado não foram comprovadas pela via documental hábil. Ademais, o montante relativo ao dinheiro em mãos e títulos a receber constante da Declaração de Imposto de Renda relativa ao exercício de 2005 do Representado não pode ser compreendido no conceito de "rendimentos brutos auferidos" previsto no art. 23, § 1º inciso I, da Lei nº 9.504/96, mas sim como quantia que ainda será integrada ao seu patrimônio.

3. Pedido julgado procedente.

(TRE/ES, REPRESENTACAO nº 648, Acórdão nº 371 de 16/12/2009, Relator(a) SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Publicação: DJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Data 19/01/2010, Página 5)

Representação. Doação para campanha acima do limite legal. Pessoa jurídica. Eleições 2006. Alegada inexistência de receita no ano anterior ao pleito, contrariando o disposto no art. 81, § 1º, da Lei n. 9.504/97.

Preliminares afastadas. Competência das Cortes Regionais, nas eleições gerais, para processo e julgamento de representações com base na referida lei. Claro o interesse de agir do Ministério Público Federal, mesmo após a diplomação, uma vez que a demanda não objetiva a cassação de diploma de candidato, mas a discussão sobre a regularidade da doação. Preservação dos princípios do impulso oficial e da imparcialidade, pois a prova não foi produzida pelo TSE, mas decorre de intercâmbio de dados públicos entre a Justiça e a Secretaria da Receita Federal. Licitude, assim, da peça probatória colhida junto a órgão fazendário, sobretudo quando expressamente prevista a troca de elementos para exame de infrações ao disposto no art. 81 da Lei das Eleições.

Necessidade de compreensão extensiva do conceito de 'faturamento bruto' no contexto da legislação discutida, abrangendo a totalidade das receitas auferidas pela doadora, independentemente de sua classificação contábil. Distinção, desta forma, do emprego dado ao termo pela Receita Federal para fins tributários, razão pela qual, em função dos distintos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

critérios, aceitam-se outras provas acerca do rendimento bruto da representada.

Demonstração suficiente, pelo contrato social, da condição de empresa holding e da receita efetivamente alcançada por ela no ano de 2005, evidenciando capacidade financeira para a doação impugnada.

Improcedência.

(TRE/RS, RECURSO - REPRESENTAÇÃO nº 993, Acórdão de 12/11/2009, Relator(a) DRA. ANA BEATRIZ ISER, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 199, Data 26/11/2009, Página 2)

Dessarte, à vista desse entendimento jurisprudencial, não deve ser considerada como integrante do rendimento bruto a relação de bens e direitos existente na Declaração de Imposto de Renda da representada. Ademais, vê-se que o imóvel referido, a despeito de já integrante de seu patrimônio, foi vendido tão somente em 31/05/2010 (v. fl. 42), ocasião a partir da qual sua parte do possível lucro obtido com a venda (50% - cinquenta por cento) passou a compor seus rendimentos brutos, não se referindo ao período afeto à determinação da penalidade legal, que utiliza com base os rendimentos referentes ao ano de 2009.

Também argumenta a recorrente, com vistas a descaracterizar a doação eleitoral realizada, que o valor transferido à candidata beneficiada, sua filha, deu-se, na verdade, a título de antecipação de herança. Ora, trata-se de argumentação inaceitável, pois contraria diretamente a prova dos autos. Por meio da Declaração de Imposto de Renda – Pessoa Física do Exercício de 2011 (Ano-calendário 2010), apresentada pela representada às fls. 37/45, verifica-se que há a declaração da quantia doada no título “Doações a Partidos Políticos, Comitês Financeiros e Candidatos a Cargos Eletivos”, que remete a todos os dados constantes no comprovante da doação apresentado pelo *Parquet* na inicial (v. fl. 13). Assim, pode-se concluir que a representada, por meios indiretos, acabou por confirmar a doação efetuada e sua finalidade eleitoral, caindo por terra o argumento então utilizado.

Também pretende a recorrente afastar a punição cominada através da alegação de que, no caso, haveria de se levar em conta os rendimentos brutos de sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

unidade familiar, formada por ela e seu esposo, o atual Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que ocupou o cargo de Ministro da Justiça de 16/03/2007 a 10/02/2010 e percebia vencimentos, em 2009, da ordem de R\$ 10.748,43 (dez mil, setecentos e quarenta e oito reais e quarenta e três centavos) (fl. 64).

No entanto, a regra do artigo 23 da Lei 9.504/97 é objetiva e não contém previsão relativa à possibilidade de soma de rendimentos para aferição do teto de doação. Como bem ressaltou o MM. Juiz Eleitoral, “o salário do cônjuge compõe o rendimento bruto da pessoa física dele, não da esposa” (fl. 72). Ademais, inexistem provas nos autos de que os rendimentos da representada e seu cônjuge se confundem.

O limite de doação, assim, deve ser estabelecido isoladamente com base em cada uma das declarações de rendimentos apresentadas à Receita Federal. Nesse sentido, decisão do TRE-CE:

REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE FIXADO EM LEI. ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL. INADMISSIBILIDADE. CÔMPUTO DOS RENDIMENTOS DOS CÔNJUGES CASADOS EM REGIME DE COMUNHÃO TOTAL DE BENS NA BASE DE CÁLCULO PARA DOAÇÃO DE PESSOA DO DOADOR. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURAÇÃO DA DOAÇÃO ACIMA DO VALOR. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. PENALIDADE. APLICAÇÃO.

(TRE/CE - REPRESENTAÇÃO nº 11731, Acórdão nº 11731 de 24/03/2010, Relator(a) RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS, Relator(a) designado(a) ADEMAR MENDES BEZERRA, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 57, Data 05/04/2010, Página6)

Refutadas as argumentações utilizadas pela recorrente, verifica-se que, no pleito de 2010, a representada efetuou doação que totalizou a quantia de R\$ 10.450,00 (dez mil e quatrocentos e cinquenta reais) (v. fl. 13).

Logo, sobre o total dos rendimentos brutos auferidos no ano de 2009, conforme informado pela Receita Federal às fls. 46/48 (R\$ 62.499,34 – sessenta e dois mil, quatrocentos e noventa e nove reais e trinta e quatro centavos) incidirá o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

percentual de 10%, estabelecendo-se como limite de doação a quantia de R\$ 6.249,93 (seis mil, duzentos e quarenta e nove reais e noventa e três centavos).

Assim, cotejando-se o valor doado com o limite legal estabelecido acima, restou ultrapassado o limite de doações em R\$ 4.200,07 (quatro mil e duzentos reais e sete centavos), situação que autoriza a incidência da multa prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

Ademais, a recorrente pugna pela aplicação do princípio da proporcionalidade quando da fixação da multa a ser aplicada.

A Lei das Eleições estabeleceu um critério objetivo, não condicionando a caracterização da infração a nenhum outro critério, nem mesmo ao potencial do valor doado em influir no resultado das eleições.

É certo que existem precedentes que admitem a aplicação do princípio da proporcionalidade em matéria eleitoral. O julgamento do processo Petição nº 99-30.2010.6.21.00, pelo TRE/RS, por exemplo, adotou entendimento no sentido de que, em se tratando de processos de representação por doação acima do limite legal praticada por pessoas jurídicas, de que trata o art. 81 da Lei 9504/97, os valores excedentes inferiores a R\$ 1.000,00 poderiam ser considerados insuficientes à caracterização do abuso do poder econômico combatido pela lei. Ou seja, mesmo que se tomasse a referida decisão como paradigma, o caso do recorrido está distante de se enquadrar naqueles em que o Tribunal aceita a aplicação do princípio. Ademais, a ampliação do entendimento para valores ainda maiores é temerária e, essa sim, coloca em risco os objetivos protegidos pelos princípios constitucionais.

Assim, aplicada multa na monta de R\$ 21.003,50 (vinte e um mil e três reais e cinquenta centavos), não há que se cogitar qualquer alteração na decisão, pois se trata do valor mínimo previsto pela legislação para a infração em tela, não havendo espaço para o prolongamento da discussão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Dessarte, a manutenção da sentença proferida em todos os seus termos é medida que se impõe.

5. Conclusão.

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Regional Eleitoral pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

Porto Alegre, 20 de março de 2012.

Carlos Augusto da Silva Cazarré

Procurador Regional Eleitoral