



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ ELEITORAL RELATOR,  
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Recurso Eleitoral n.º 33-65.2011.6.21.0113**

**Procedência: PORTO ALEGRE - 113ª ZONA ELEITORAL**

**Relator: DR. HAMILTON LANGARO DIPP**

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL – PESSOA JURÍDICA – PESSOA FÍSICA – MULTA - INELEGIBILIDADE – PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO

**Recorrentes:** COESUL – CONSTRUTORA EXTREMO SUL LTDA

CARLOS RENATO OTTO MOTTOLA

ALDO MALTA DIHL

**Recorrido:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**PARECER**

**DOAÇÃO DE RECURSOS EFETUADA POR PESSOA JURÍDICA. LIMITE OBJETIVO PREVISTO NO ART. 81, § 1º DA LEI 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2010. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. NÃO APLICAÇÃO. PRELIMINARES:** a) 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.). b) 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. c) 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. **MÉRITO:** A quantia limite para doações eleitorais deve ser obtida com base no faturamento bruto da empresa doadora e não de grupo econômico. Precedentes jurisprudenciais. Doação acima do limite legal configurada. Inaplicável o princípio da insignificância à espécie, por se tratar de feito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de natureza eleitoral, bem assim por ser exorbitante a quantia em que excedido o limite legal de doações. ***Parecer pelo não acolhimento da preliminar, pelo desprovimento do recurso e pela reforma ex officio da decisão apenas no que diz com a declaração de inelegibilidade dos dirigentes da pessoa jurídica***

## I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso interposto por COESUL – CONSTRUTORA EXTREMO SUL LTDA, CARLOS RENATO OTTO MOTTOLA e ALDO MALTA DIHL contra sentença (fls. 242/247v), que julgou parcialmente procedente a representação e condenou a empresa recorrente ao pagamento da multa no valor de R\$ 308.743,68 (trezentos mil, setecentos e quarenta e três reais e sessenta e oito centavos) acrescidos de correção monetária pela SELIC a partir da data de publicação da decisão e juros moratórios da data da notificação e a proibiu de participar de licitações públicas e de contratar com o poder público pelo período de cinco anos, bem como, declarou CARLOS RENATO OTTO MOTTOLA e ALDO MALTA DIHL inelegíveis por oito anos, conforme art. 1º, I, *p* da LC 64/90.

A decisão combatida reconheceu a infringência ao disposto no art. 81, §1º, da Lei 9.504/97, em razão de a representada ter efetuado doação para campanhas eleitorais, em 2010, no valor de R\$ 417.000,00 (quatrocentos e dezessete mil reais), montante superior a 10% (dez por cento) sobre o rendimento bruto auferido no ano anterior ao pleito, excedendo em R\$ 38.592,96 (trinta e oito mil, quinhentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos) o limite objetivo.

Em suas razões de recurso (fls. 250/266), os recorrentes arguiram preliminarmente: **a)** decadência do direito de oferta da representação, porquanto não observado o prazo de 180 dias. No mérito, argumentam que a quantia foi doada em conjunto pela empresa COESUL – CONSTRUTORA EXTREMO SUL LTDA e MOTTOLA MINERAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA e tratar-se de quantia diminuta, cabendo a aplicação do princípio da proporcionalidade. Por fim, requerem a redução da pena de multa e o afastamento do impedimento de contratar com o poder público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O recorrido apresentou contrarrazões às fls. 269/274.

Após, subiram os autos ao TRE e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O recurso interposto é tempestivo.

Os recorrentes foram intimados da decisão no dia 30 de julho de 2012 (fl. 249), tendo interposto o recurso no dia 01 de agosto de 2012 (fl. 250), ou seja, dentro do tríduo previsto no art. 258 do Código Eleitoral. Presentes os demais requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

### III - 1) Preliminar

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

TSE nº 18.154/1992 fixou o entendimento de que o Recesso 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 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. TSE<sup>1</sup>:

*“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 22ª/MG. (Caratinga). Relator: Min. Eduardo Alckmin. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral/MG. Decisão: unânime em conhecer do recurso e dar-lhe provimento.” (original sem grifos)

No mesmo sentido, o escólio de Joel J. Cândido<sup>2</sup>, 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’.**” (original sem grifos)

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

<sup>2</sup>CÂNDIDO. 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 n.º 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.”*  
(original sem grifos)

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. 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“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) (original sem grifos)

“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) (original sem grifos)

“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, 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) (original sem grifos)

Importante trazer à colação excerto do voto-condutor do recente acórdão no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO n.º 1438, da lavra do eminente Relator 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 n.º 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.*

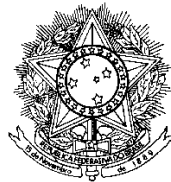
*Por outro lado, este Tribunal já entendeu ser aplicável o art. 184, § 1º, do CPC à ação de impugnação de mandato eletivo. Na espécie, o prazo para propositura da AIME iniciou-se no dia seguinte ao da diplomação, ou seja, 20/12/2006, encerrando-se em 31/1/2007, prorrogando-se, todavia, em razão de não 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 n.º 25.482/DF, Rel. Min. Cesar Rocha, DJ 11.4.2007; REspe n.º 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***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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)". (original sem grifos)

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:

"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 mandato 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) (original sem grifos)

"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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

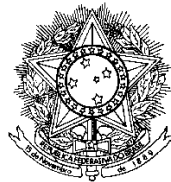
regime de plantão. É prorrogado para o primeiro dia útil seguinte o prazo para ajuizamento da AIME que findar em feriado, ainda que haja plantão. Decadência não consumada. (...) Recurso a que se dá provimento, para cassar a sentença que extinguiu o processo com resolução do mérito, determinando-se o 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) (original sem grifos)

“RECURSO - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - PRELIMINARES - DECADÊNCIA DA AÇÃO - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - NULIDADE DO PROCESSO POR CERCEAMENTO DE DEFESA – REJEIÇÃO. 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) (original sem grifos)

**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 09/06/2011, bem como divulgou em seu sítio na internet, que o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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, Data 05/12/2011) (original sem grifos)*

Dessa forma, tendo a presente representação sido ajuizada em 16 de junho de 2011, verifica-se que não houve a alegada decadência, razão pela qual a preliminar não prospera.

**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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*“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 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.*

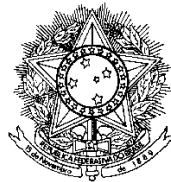
*Logo, para que isso ocorra em sua plenitude, a representação deve ser julgada pelo juízo eleitoral do domicílio do doador, no caso, o do local onde se encontra a sede da pessoa jurídica.*

*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.” (original sem grifos)*

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:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento 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.* (original sem grifos)

Com efeito, o novo julgamento 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)<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup>Art. 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

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.” (original sem grifos)*

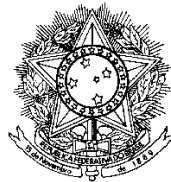
No mesmo sentido, o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, asseverando que existe uma vinculação entre o ato do doador e a prestação de contas do candidato donatário (fl. 31):

*“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.” (original sem grifos)*

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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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.**

Cabe 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-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*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).*

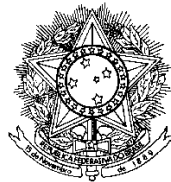
*Por isso mesmo, não me parece possível procurar estender à hipótese dos autos, por analogia, prazos aplicáveis a outras espécies de representação, que visam a punir os candidatos, tais como o da data da eleição, ou da diplomação, ou de quinze dias da diplomação, ou da prestação de contas, ou mesmo de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

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.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Forçoso 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)<sup>4</sup>.

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 derivado de lei<sup>5</sup>:

*“2. Decadência. Conceito. Causa extintiva de direito pelo seu não exercício no prazo estipulado pela lei.” (original sem grifos)*

De forma mais explícita, os ilustres doutrinadores salientam a necessidade de previsão expressa na lei, para a estipulação de prazos de natureza decadencial<sup>6</sup>:

*“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.” (original sem grifos)*

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 decadencial<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup>Art. 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).

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

<sup>6</sup>Obra citada.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*“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.” (original sem grifos)*

No mesmo sentido, a lição de De Plácido e Silva, nas seguintes letras<sup>8</sup>:

*“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.” (original sem grifos)*

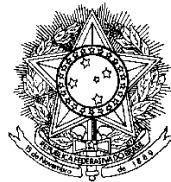
Não obstante isso, no caso em apreço, o prazo de 180 dias aplicado para extinguir a ação posta nos autos não tem previsão legal, tendo sido indevidamente criado pela jurisprudência.

Ao fixar o prazo de 180 dias para ajuizamento da representação, a partir de aplicação analógica do artigo 32 da Lei n.º 9.504/97<sup>9</sup>, 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

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

<sup>9</sup> 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

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

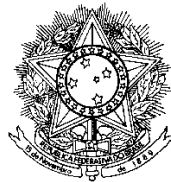
Nessa esteira, em sede de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (CF, art. 21, I), a qual é exercida pelas duas Casas do Congresso Nacional mediante observância do processo legislativo previsto na Carta Política (artigos 59 a 69), não se afigura possível pudesse 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 República<sup>10</sup>, 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*

<sup>10</sup>“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

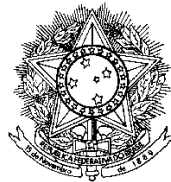
*matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração 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) (original sem grifos)*

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

não podem, por expressa disposição da Lei das Eleições<sup>11</sup>, 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) (original sem grifos)*

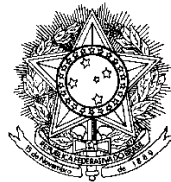
*"As resoluções expedidas pela Corte Superior Eleitoral têm função precipuamente regulamentar, servindo para interpretar e/ou esmiuçar a legislação eleitoral. **Por conseguinte, não é possível ao TSE, através de resolução, substituir à função legislativa, que é privativa do Poder Legislativo.** Em verdade, 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, 2ª ed., 2010, p. 22) (original sem grifos)*

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.

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 vênica para não caminhar no sentido de fixar prazo. Ocorre, no caso, uma verdadeira fixação de prazo. Não***

<sup>11</sup>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

*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 vênia 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) (original sem grifos)*

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 Federal<sup>12</sup>, 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 artigo 20 da Res.-TSE nº 23.193).*

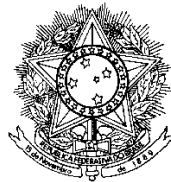
*Esse prazo de duração não é novo e já foi estabelecido pelo Tribunal para hipóteses como, por exemplo, de quitação eleitoral, se houvesse rejeição de contas. (...)”*

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.

---

<sup>12</sup>“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

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 Andrighi, 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.*

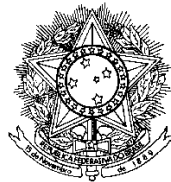
*Por outro lado, a legislação eleitoral vigente não estabelece restrições quanto à arrecadação de recursos por parte do candidato ou comitê financeiro, ressalvado o limite determinado pelo respectivo partido político, nos termos do art. 17-A da Lei 9.504/97.*

*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.*

*(...)” (original sem grifos)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, percutientes 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.*

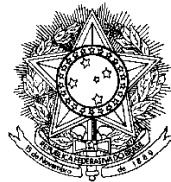
*É que, na verdade, saber se a doação tanto da pessoa jurídica, quanto da pessoa física, observou os limites legais não tem repercussão direta na obtenção do mandato eletivo, nem na sua eventual licitude, visto que, em caso de não observância daqueles limites, o donatário, ou seja, o candidato ou o partido, 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).*

*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.”** (Original sem grifos)

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).

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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).

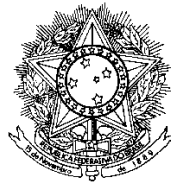
Todavia, tal entendimento viola os termos da Resolução TSE nº 21.197, de 03/09/2002, que assenta que **a multa eleitoral constitui dívida ativa da União não tributária**, para efeito de cobrança judicial, ficando sujeita à prescrição ordinária das ações pessoais, nos termos da legislação civil. Assim, 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)<sup>13</sup>:

*“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 Sávio 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*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*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)” (original sem grifos)*

Colhe-se no voto-condutor do eminente Relator Ministro Sálvio de Figueiredo importantes esclarecimentos acerca do prazo prescricional para a cobrança 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.**” (original sem grifos)*

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

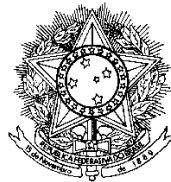
**Lei 4.320/64:**

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, aluguéis 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.” (original sem grifos)

*Lei nº 6.830/80:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*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 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.*

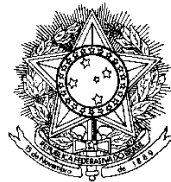
*(...)*

*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." (Original sem grifos)*

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;

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

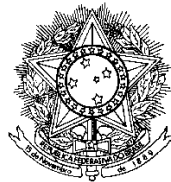


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 lideira 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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

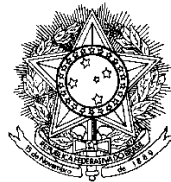
*ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria. 3. Recurso especial improvido.” 6. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, Rel. 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. ELIANA 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)” (original sem grifos)*

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.

## **II - 2) Mérito**

Compulsados os autos, verifica-se que o valor doado pela empresa representada para a campanha referente às eleições de 2010 foi de R\$ 417.000,00 (quatrocentos e dezessete mil reais) (fl. 22), enquanto seu faturamento bruto soma R\$ 18.920.352,06 (dezoito milhões, novecentos e vinte mil reais, trezentos e cinquenta e dois reais e seis centavos) (fl. 22), ocorrendo, portanto, nos termos do art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97, excesso de doação na ordem de R\$ 38.592,96 (trinta e oito mil, quinhentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos) para a campanha eleitoral.

A regra do artigo 81 da Lei 9.504/97 limita as doações e contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais a dois por cento de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Desrespeitado este limite, fica a pessoa jurídica doadora sujeita *ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso*. A disposição é clara e objetiva, não comportando interpretações restritivas ou extensivas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A defesa argumenta que a empresa recorrente faz parte de um grupo de empresas controladas e administradas por sócios em comum, devendo ser considerado, portanto, o faturamento de todas elas no cálculo do limite de doação eleitoral.

Ainda, de acordo com as razões de recurso, considerando o faturamento de ambas as empresas, haveria ainda um saldo de R\$ 28.407,00 (vinte e oito mil e quatrocentos e sete reais) a serem doados, o que tornaria regular a doação efetuada pela empresa COESUL – CONSTRUTORA EXTREMO SUL LTDA.

A alegação não prospera, a jurisprudência posiciona-se no sentido de que cada empresa deve calcular seu limite de doação para campanhas com base em seu faturamento próprio e não de grupo econômico, conforme precedentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, *verbis*:

*“REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO PARA CAMPANHA ELEITORAL. INOBSERVÂNCIA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. PRELIMINARES DE PRESCRIÇÃO, ILICITUDE DA PROVA E INADEQUAÇÃO DE VIA ELEITA AFASTADAS. APLICAÇÃO DE MULTA. MÍNIMO LEGAL. PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO IMPOSTA. PROCEDÊNCIA.*

*1 - A doação de recursos para campanha eleitoral realizada por pessoa jurídica limita-se a 2% (dois por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao das eleições.*

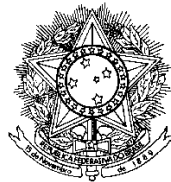
*2 - Nas representações por doação acima do limite legal, a pretensão punitiva não prescreve no prazo do art. 32, da Lei das Eleições, já que este se refere ao período durante o qual devem candidatos e comitês financeiros conservar a documentação concernente às contas de campanha cuja apresentação não se faz obrigatória no processo de prestação.*

*3 - Não é ilícita a prova obtida sem quebra do sigilo fiscal mediante atividade administrativa autorizada em lei*

*4 - Havendo previsão em lei específica de procedimento a ser adotado nas representações por doações acima do limite legal, não se adota o procedimento comum ordinário da legislação processual civil.*

*5 - O grupo econômico não pode realizar doações a campanhas eleitorais, em face da ausência de personalidade jurídica própria, razão pela qual o parâmetro utilizado deve ser apenas o faturamento da sociedade doadora.*

*6 - É irrelevante que a representada seja uma holding, pois a lei não concede a esse tipo empresarial o privilégio de, em detrimento de todas as demais, realizar doações com base no faturamento da empresas controladas, até porque,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

***qualquer uma das controladas é também autorizada a, observado o seu próprio faturamento, realizar doações.***

*7 - Configurado o excesso de doação, impõe-se a cominação de multa, em seu grau mínimo, inexistentes circunstâncias que recomendem patamar mais gravoso, nos termos do art. 81, § 2º, da Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e, também, a proibição de participar de licitações públicas e contratar com o Poder Público, pelo prazo de cinco anos, nos moldes do § 3º do mesmo dispositivo. 8 - Pedido procedente"*

*(TRE-GO-REPRESENTACAO nº 2125, Acórdão nº 10425 de 08/03/2010, Relator(a) ELIZABETH MARIA DA SILVA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 044, Tomo 1, Data 15/03/2010, Página 4/5 ) (Original sem grifos)*

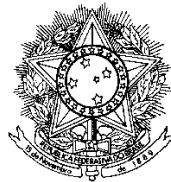
*"REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. DOAÇÃO EM EXCESSO. CAMPANHA ELEITORAL. 2006. PESSOA JURÍDICA. PRELIMINAR DE ILICITUDE DE PROVA. REJEITADA. PRECEDENTES TRE.*

*"ALEGATIVA DE PARTICIPAÇÃO EM GRUPO ECONÔMICO. INEXISTÊNCIA DE SUPORTE NUMERÁRIO DA EMPRESA REPRESENTADA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS E PREVISTAS NA LEI 9.504/97, ART. 81 § 3º. 1- "Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa." ( Lei 9.504/97, art. 81 § 3º) 2 - **A participação de empresa em grupo econômico é alegativa que, por si só, não afasta o excesso da doação**, salvo se o valor doado tiver sido apropriado - contabilmente, ao seu patrimônio. 3 - As limitações impostas àqueles que descumprirem a Lei Eleitoral podem ser questionadas no momento adequado, pelas vias processuais cabíveis."*

*(TRE-CE-REPRESENTAÇÃO nº 11612, Acórdão nº 11612 de 25/01/2010, Relator(a) CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, Relator(a) designado(a) JORGE LUÍS GIRÃO BARRETO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31, Data 22/02/2010, Página 3/4 ) (Original sem grifos)*

Tendo em vista os argumentos esposados e o excesso de doação configurado, é de rigor a incidência da norma prevista no art. 81, da Lei 9.504/97.

Quanto a incidência do princípio da insignificância, refira-se a existência de precedentes estabelecendo sua aplicação em matéria eleitoral, como é o caso do julgamento do processo PET nº 99-30.2010.6.21.00, no qual o TRE-RS adotou entendimento no sentido de que, em se tratando de processos de representação por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

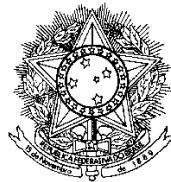
Todavia, ainda que não considerada a orientação jurisprudencial do TSE sobre a matéria, que não admite a insignificância, o caso em comento não se enquadrara nesta hipótese. De outra banda, incabível a ampliação de tal entendimento para abranger valores mais elevados, colocando em risco bens jurídicos tutelados pelos princípios constitucionais e pelo ordenamento eleitoral.

Assim, tendo em vista os argumentos esposados e o excesso de doação exorbitantemente configurado, no valor de R\$ 38.592,96 (trinta e oito mil, quinhentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos), é de rigor a incidência da norma prevista no art. 81, da Lei 9.504/97.

Anote-se, por fim, a respeito da declaração de inelegibilidade dos dirigentes da pessoa jurídica por 8 (oito) anos, que a Lei Complementar nº 64/90 sofreu alteração pela Lei Complementar nº 135/2010 e, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o novo regramento legal da matéria não estava em vigor ao tempo do pleito de 2010, em observância ao princípio da anterioridade eleitoral.

A propósito, leia-se a ementa do julgado da Suprema Corte:

***“LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. A LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na***



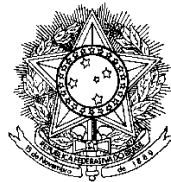
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

*jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.*

**II. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CHANCES.** Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.

**III. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS E O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA DEMOCRACIA.** O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa. A Jurisdição Constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.

**IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.** Recurso extraordinário conhecido para: a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), de modo a permitir aos Tribunais e Turmas Recursais do país a adoção dos procedimentos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

*relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010.”*  
(STF -RE 633703, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 17-11-2011 PUBLIC 18-11-2011 EMENT VOL-02628-01 PP-00065) (Original sem grifos)

Assim, merece ser reformada *ex officio* a decisão no que tange à aplicação da Lei Complementar nº135/2010 às eleições de 2010, para efeito de declaração de inelegibilidade.

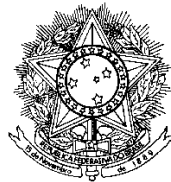
Isso, no entanto, não importa em afastar-se o exame da causa de inelegibilidade em apreço por ocasião de eventual candidatura em pleito futuro, uma vez que, a teor do § 10 do art. 11 da Lei das Eleições “as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura”, princípio, aliás, reafirmado pela Suprema Corte quando do julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n.ºs 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4578, que declararam a compatibilidade material da Lei Complementar n.º 135/2010 com a Constituição brasileira.

Pelas razões expostas, não merece provimento o recurso, devendo ser reformada *ex officio* a decisão apenas no que diz com a declaração de inelegibilidade dos sócios dirigentes da pessoa jurídica.

### III – CONCLUSÃO

A Procuradoria Regional Eleitoral, por tais fundamentos, manifesta-se pelo não conhecimento da preliminar, pelo desprovimento do recurso e reforma *ex officio* da decisão apenas no que diz com a declaração de inelegibilidade dos dirigentes da pessoa jurídica.

Porto Alegre, 8 de fevereiro de 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**FÁBIO BENTO ALVES**  
**Procurador Regional Eleitoral**

C:\Arquivos de programas\Apache Software  
Foundation\Apache2.2\htdocs\sistemas\conversor\_pdf\tmp\drdje1d4g5cq3eemquv\_3365\_2011\_147\_130208174500.odt