



MULTAS ELEITORAIS E PROCEDIMENTO DE COBRANÇA COMO DÍVIDA ATIVA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA

Silvani Maia Resende Santana¹

RESUMO

Multas Eleitorais. Execução Fiscal como dívida de natureza não tributária. Conversão da sentença condenatória em título extrajudicial pela Procuradoria da Fazenda Nacional - PFN, por meio de procedimento de inscrição em Dívida Ativa da União. Inscrição e cobrança submetida às determinações e diretrizes contidas na Portaria n.075, de 2012, do Ministério da Fazenda. Não Cabimento. Ineficácia da sanção aplicada pela Justiça Eleitoral. Reexame da competência da Procuradoria da Fazenda Nacional. Revisão do Processo de Execução Fiscal adotado pela Justiça Eleitoral, disciplinado que está por meio de resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no exercício do poder regulamentar que lhe conferido pelo Código Eleitoral, nos termos e limites do art. 23, inciso IX, da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Proposta de aplicação de mecanismos e instrumentos mais idôneos e adequados de cobrança a partir da edição do Código de Processo Civil/2015, de aplicação subsidiária e supletiva, na forma prevista no seu art. 15, com fins de suprir o vácuo legislativo na parte relativa à regulamentação dos processos eleitorais, uma consequência imediata do postulado do diálogo das fontes, técnica processual definitivamente incorporado ao sistema de Justiça brasileiro.

Palavras-chave: Multas Eleitorais. Dívida ativa de natureza não tributária. Execução Fiscal. Cobrança. Aplicação Novo Código de Processo Civil.

¹Bacharel em Direito e em Letras pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Direito Público pela Faculdade CEUT. Atualmente é pós-graduanda em Direito Tributário pela Faculdade Ademar Rosado e Escola do Legislativo. Servidora do TRE-PI e Professora do Curso de Direito da Faculdade CET.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. DA NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA DAS MULTAS ELEITORAIS

III. DESTINAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DA ARRECADAÇÃO DAS MULTAS ELEITORAIS

IV. COMPETÊNCIA PARA INSCRIÇÃO DA MULTA ELEITORAL EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO E A LEGITIMIDADE PARA COBRANÇA MEDIANTE EXECUTIVO FISCAL

V. DA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL SEDIMENTADA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - INTRODUÇÃO

No âmbito da Justiça Eleitoral, relembre-se, a cobrança de multas aplicadas por seus órgãos jurisdicionais por infração à legislação eleitoral, tem como matriz legal a norma inscrita no art. 367 e incisos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, ainda em plena vigência, a despeito das inúmeras modificações que lhe foram impostas por leis extravagantes e esparsas. O comando que emerge do referido dispositivo legal restou condicionado, para a sua plena eficácia, a posterior regulamentação, conforme se depreende da previsão ali estabelecida, ao fixar que tal medida haveria de ser aplicada, na forma da legislação fiscal. Vejamos, pois, em sua literalidade, o conteúdo de mencionado dispositivo legal, *verbo ad verbum*:

Art. 367. A imposição e a cobrança de qualquer multa, salvo no caso das condenações criminais, obedecerão às seguintes normas:

.....
III – se o eleitor não satisfizer o pagamento no prazo de 30 (trinta) dias, será considerada dívida líquida e certa, para efeito de cobrança mediante executivo fiscal, a que for inscrita em livro próprio no Cartório Eleitoral;

IV – a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais;.

Pela experiência colhida, trata-se de enunciado normativo destituído, na prática, da mínima eficácia e efetividade, um consectário inarredável da omissão do legislador ordinário, que não se desincumbiu, até agora, de sua função regulamentar. Na clássica definição doutrinária, estamos diante de norma legal de eficácia limitada, pois a depender, para sair do limbo em que se encontra, de

normatividade ulterior, que venha se agregar ao seu preceito primário e, por consequência, produzir os efeitos esperados pelo legislador. Para sermos mais precisos, aludida norma não pode, ao menos, ser categorizada como de eficácia contida, visto que estas, assim como aquelas de eficácia plena, podem ser aplicadas imediata e diretamente ao caso concreto, podendo, por isso mesmo, respaldar um direito subjetivo.

Lá pelos anos 90, e com amparo nas precitadas reformas pontuais, episódicas e casuísticas impostas à legislação eleitoral, autorizou-se a imposição de multas (astreintes) com valores mais expressivos e vultosos, no intuito declarado de armar os juízes eleitorais de instrumento com maior capacidade de fazer valer na prática o poder geral de prevenção, forma de preservar a incolumidade da igualdade e normalidade nas disputas eleitorais.

Como exemplo emblemático de mencionadas alterações legislativas, podemos trazer a lume as pesadas e vultosas multas fixadas em virtude de infrações perpetradas quando constatada a propaganda irregular bem assim nas hipóteses de divulgação indevida de pesquisas eleitorais, cujos valores variam entre o mínimo de R\$ 1.000,00 (mil reais) e o máximo de 100.000 (cem mil) UFIRs. Impulsionados por esse mais que salutar poder outorgado aos agentes eleitorais, diversos Tribunais Regionais Eleitorais do país despertaram preocupação e especial atenção para o tema, dada a grande incidência de infrações administrativas praticadas pelos envolvidos nos prélios eleitorais, como partidos, candidatos e até os próprios eleitores, os quais, por não haver um instrumento legal apto e pedagógico, findavam por ser “absolvidos” por decurso de prazo para cobrança, tudo creditado à inércia do poder competente que se omitia em regulamentar a matéria, vácuo normativo propulsor da impotência da Justiça Eleitoral para pôr fim às tentativas de desestabilizar a normal realização dos pleitos eleitorais.

A Justiça Eleitoral no Piauí – e o fez ao lado de poucos TREs, percebendo a gravidade do problema, foi obrigada a antecipar-se ao próprio Tribunal Superior Eleitoral, a quem cabia a competência para exercer o poder regulamentar, e já no ano de 1997 fez deslanchar profundo estudo sobre o tema, o qual resultou na edição da Resolução TRE-PI nº 35, de 13 de maio de 1998. Naquele momento, tentou-se demonstrar o cabimento da inscrição das multas eleitorais não pagas em dívida ativa da União para execução e cobrança por meio de processo executivo fiscal, e mais, ainda se debateu acerca de quem detinha a legitimação ativa para cobrança e a competência da Justiça Eleitoral para regulamentar a matéria por conduto de mera resolução.

Mesmo assim, cremos que, mesmo hoje, o tema carece de um enfoque mais aprofundado e detido, discorrendo acerca dos limites do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e, especialmente, da legitimidade que eventualmente a Procuradoria da Fazenda Nacional – PFN ostenta para, a seu talante, sem autorização legal específica para tanto, transmutar o título executivo judicial - a sentença de condenação em pena de multa -, em um título executivo extrajudicial, tudo por conta da expedição de Certidão da Dívida Ativa da União - CDA.

O que observamos, e com séria preocupação, é que não se normatiza uma linha em torno do procedimento de cobrança, se pela via da execução fiscal ou pelo prisma da execução de cobrança nos próprios autos do processo de aplicação da sanção. Eis aí uma verdadeira aporia, que somente percalços e perplexidades têm trazidos àqueles que lidam mais diretamente com o assunto.

No que pertine aos limites do poder regulamentar conferido à Justiça Eleitoral, constata-se que prevalece a corrente encampada por causídicos e especialistas eleitorais, no sentido de que essa prerrogativa se circunscreve ao que prescreve o art. 1º, parágrafo único e art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, e art. 105 da Lei nº 9.504/97, *verbis*:

Código Eleitoral: Art. 1º. Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

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

IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código (BRASIL, 1965).

.....

Lei nº 9.504/97: 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 (BRASIL, 1997).

Quando perscrutamos a obra “Novos Paradigmas do Direito Eleitoral”, de autoria do insigne Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão, ao discorrerem sobre o tema, e rememorando o magistério de Celso Antônio Bandeira de Melo, ancorado nas lições de Pontes de Miranda, assim consignam:

[...] onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei (FUX; FRAZÃO, 2016).

Nessa mesma linha, o eleitoralista Gomes (2009), assim preleciona:

[...] as resoluções (ou instruções) expedidas pelo TSE ostentam força de lei. Note-se, porém, que ter força de lei não é o mesmo que ser lei! O ter força, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis. Mas estas são hierarquicamente superiores às Resoluções pretorianas.

Note-se, pois, que a regulamentação da multicitada matéria, pela via da resolução, pode configurar usurpação de competência legislativa própria, em matéria processual, parecendo mais acertado, para a hipótese, que a Justiça Eleitoral fizesse uso da competência conferida aos Tribunais Superiores, traduzida na legitimidade de propor projeto de lei, consoante prevê o art. 61 da Constituição Federal, com o fim precípua de suprir o vazio normativo para execução e cobrança das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral.

Não é demais ressaltar que as resoluções são atos normativos secundários, sem força para colmatar lacunas no ordenamento jurídico, como forma de dar eficácia a conteúdo normativo de lei sem eficácia plena. Se assim pudesse se proceder, o próprio legislador ordinário, de forma expressa, outorgaria poderes ao Tribunal Superior Eleitoral para regulamentar a matéria contida no art. 367 do Código Eleitoral, a exemplo do que fora expressamente disposto no art. 105 da Lei das Eleições, acima transcrito, na redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009, que alterou integralmente a redação originária, que assim dispunha:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

Nesse particular, soa digno de destaque o fato de que o legislador ordinário, na primeira oportunidade que dispôs para alterar a chamada Lei das Eleições, cuidou de deixar delimitado, sem dar margem a interpretações ou dúvidas, os limites de atuação do poder regulamentar conferido ao Tribunal Superior Eleitoral, forma de dar ensanchas à executoriedade dos comandos que emergem da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

Diante desse cenário fático-normativo, compreendemos que a adoção do procedimento de execução e cobrança das multas eleitorais por meio de executivo fiscal, mediante regulamentação do TSE, está a merecer a devida revisitação, além, claro, de despertar a necessidade de se imprimir uma interpretação sistemática de normas tributárias específicas para alcance do cabimento de tal cobrança por meio de executivo fiscal, consoante a ritualística definida em resolução da Justiça Eleitoral, como também à luz do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), como norma adjetiva aplicável à Justiça Eleitoral, consoante o que dispõe o art. 15, *litteris*:

“Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

Merece-se, nesse ponto, um parêntese, para destacar o que se tem definido, doutrinariamente, como processos eleitorais, em magistral trabalho do Desembargador Francisco Antônio Paes Landim Filho, publicado na Revista Eleições e Cidadania, Ano 2, n. 02 (jan./dez.2010), p.11/39, editada pelo TRE-PI, sob o Título: “Direito Processual Eleitoral ou Direitos Processuais Eleitorais? - As Leituras Críticas da Locução Processo Eleitoral”, do qual destacamos, pela sua pertinência, a seguinte passagem, *verbis*:

De amplitude em amplitude – **Direito Processual Eleitoral, em sentido amplo; processo eleitoral, em sentido amplo; relação jurídica processual, em sentido amplo**, - o Direito Processual Eleitoral vai ganhando em **imprecisão** o que outros ramos do direito processual, como o processo civil e o processo penal, vão conquistando em termos de precisão científica (FILHO, 2010).

Prosseguindo, adentraremos o domínio que acreditamos ser o mais intrincado e complexo, podendo ser erigido à condição de ponto fulcral de todo o nosso trabalho, consubstanciado em extrair a exegese que melhor se encaixa na árdua e desafiadora tarefa de placitar fórmula que possa enquadrar, cientificamente, as multas eleitorais como receita de natureza não tributária, e ainda assim poder-se exigir a sua cobrança por meio de executivo fiscal, tal como assentado pelo art. 367 e incisos do Código Eleitoral.

II. DA NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA DAS MULTAS ELEITORAIS

Nesse ponto, quando deixamos assente que a aplicação de multas eleitorais, como uma sanção prevista na legislação eleitoral, conduz iniludivelmente à indagação acerca do verdadeiro desiderato e sentido da sanção no equacionamento do fenômeno jurídico, como elemento presente na Teoria Geral do Direito. E nesse sentido, imperativo questionar: teria a sanção, pura e simplesmente, a natureza jurídica de mero enfraquecimento ou o efetivo perecimento do Direito?

Fábio Ulhoa Coelho, em sua célebre obra “Para Entender Kelsen”, no capítulo que dedica à Teoria da Norma Jurídica, ao reportar-se sobre o papel da sanção, amparando-se nas lições hauridas dos ensinamentos sempre atuais do Mestre de Viena, assim averba:

A antropologia kelseniana considera o homem naturalmente inclinado a perseguir apenas a satisfação de interesses egoístas. O estabelecimento de uma ordem social não altera essa realidade natural. Ou seja, a vontade de alguns homens, os responsáveis pela definição das normas jurídicas ou mesmo morais, não pode mudar a natureza humana. É necessário que as consequências, normativamente estabelecidas para as condutas indesejadas, levem o homem a considerar menos vantajoso, sob o seu individual ponto de vista, a transgressão à norma. Desse modo, evitaria se comportar de acordo com a sua primeira inclinação natural, para ponderar as vantagens e desvantagens da obediência à ordem social. Ora essa ponderação também é exteriorização de uma inclinação egoística (KELSEN, 1960, p.96 *apud* COELHO, 2001, p.34).

Relembre-se, por importante, que, para Hans Kelsen, não pode haver ordem social desprovida de sanção, razão por que entende que, a única distinção que há entre as ordens sociais, está justamente nas diferentes espécies de sanções que elas impõem. Reveja tal asserção nas próprias palavras do emérito doutrinador (*apud* Coelho, 2001, p.35):

O homem pode ter inclinações ou interesses que mutuamente se contradizem. A sua conduta efetiva depende de qual seja a inclinação mais intensa, de qual seja o interesse mais forte. Nenhuma ordem social pode precluir as inclinações dos homens, os seus interesses egoísticos, como motivos das ações e omissões. Ela apenas pode, se quer ser eficaz, criar para o indivíduo a inclinação ou interesse de se conduzir em harmonia com a ordem social e se opor às inclinações ou interesses egoísticos que, na ausência daquela, atuariam.

Compreende-se, pois, nessa linha de intelecção, que a sanção visa compelir o destinatário da norma jurídica a cumpri-la, exercendo, a um só tempo, caráter pedagógico e fortalecimento do próprio Direito, sem olvidar o caráter preventivo, que induz ao cumprimento da lei segundo a conduta nela positivada, além do seu caráter punitivo como poder-dever do Estado dirigido ao seu membro que incorreu em falta, ao não cumprir espontaneamente ao quanto ela veicula tendo como destinatário todos que compartilha e se agregam em determinado meio social.

Como se percebe, não há plausibilidade, em tão estreito espaço, de se empreender estudo que esgote e exaura o conceito e a natureza jurídica de tão relevante instituto jurídico, notadamente quando estamos em quadra marcada por comportamentos estranhos – estranhíssimos - no sistema jurídico brasileiro. Estamos a tratar de tema na seara da neutralidade axiológica, daí a razão por que não adentraremos, mesmo em mínima profundidade, as características e tempos tão borbulhantes e candentes, onde predomina, de forma escancarada, um Direito com tantas dissonâncias semânticas e dogmáticas, com aberto espaço à sua ideologização exacerbada.

Por isso, centrando-nos no tema que pretendemos lançar luzes para futuras incursões doutrinárias e pretorianas, cumpre deixar assente que a legislação eleitoral prescreve diversas espécies de sanções eleitorais, dentre outras, destacamos: a) inelegibilidade, que afeta diretamente os direitos políticos; b) negação do registro de candidatura; c) perda do registro de candidatura; d) negação de expedição de diploma; e) cassação de diploma; f) cassação de mandato; g) multa; h) restauração de bens; i) retirada de propaganda; j) perda do direito à veiculação de propaganda; k) impedimento de representação de propaganda; l) perda de tempo no horário eleitoral gratuito; m) suspensão da programação normal de emissoras de rádio e televisão; n) suspensão de acesso a sites na internet; o)

suspensão de cotas do fundo partidário; p) cessação de conduta; e q) adequação de propaganda.

Destaque-se que, **à exceção da pena de multa**, todas as demais sanções são executadas nos próprios autos do processo em que foram impostas, não se verificando qualquer dúvida ou perplexidade nesse particular. Nada obstante, o legislador, repita-se, ficou silente no que concerne às regras que disciplinariam a execução da pena de multa, deixando antever que trilhariam um procedimento específico e especial, mas que, como visto, por muitos anos, foi relegado a um vazio normativo, tornando na ineficaz na prática a aplicação da sanção imputada, fulminadas que eram pelos efeitos inexoráveis da passagem do tempo, visto que os crimes eleitorais, em sua grande maioria, prescrevem entre 2 (dois) e 5 (cinco) anos.

No caso sob apreço, infere-se, facilmente, mesmo diante de uma rápida leitura do enunciado normativo contido no art. 367 do Código Eleitoral, que existe, de fato, a previsão da sanção a ser aplicada ao eleitor que descumprir os seus deveres eleitorais. Contudo, não trouxe a referida norma, já de plano, o procedimento a ser adotado para compelir os infratores ao cumprimento de seu preceito, levando-nos a concluir, de forma inelutável, que, ante a esse vazio normativo, estar-se-ia diante de uma norma destituída de um dos seus elementos nucleares, no caso, a imperatividade/coercibilidade, atributo sem o qual ela restaria irrefragavelmente inócua, írrita e sem qualquer força para produzir os efeitos que lhe são próprios. Com efeito, em vão seria a ação do Estado-Juiz, no sentido de restaurar a ordem jurídica ultrajada, visto que a penalidade aplicada, seja no bojo de uma sentença seja quando da prolação de um acórdão, não poderia ser executada, à míngua de meios idôneos e adequados para conduzir ao seu pleno cumprimento, vale dizer, recolher aos cofres públicos o valor cominado na decisão judicial.

Ressalve-se, de outra parte, que, no âmbito da legislação eleitoral, existe a previsão de aplicação da pena de multa para diversas infrações, inclusive para as condutas tipificadas como crime, bastando palmilhar os arts. 289 a 354 do Código

Eleitoral, sem descurar daquelas tipificadas na Lei nº 6.091/74; Lei nº 6.996/82; Lei nº 7.021/82; Lei nº 9.504/97 e na LC nº 64/90, com as alterações introduzidas pela LC n. 135/2010.

Remarque-se: a despeito dessa profusão de condutas típicas, **a multa eleitoral, uma vez aplicada e não paga**, carece de um instrumento que viabilize a necessária cobrança, daí a inocuidade da medida sancionadora, levando ao descrédito a própria Justiça Eleitoral, ante a sua impotência de executar na prática a medida repulsiva à transgressão da norma eleitoral. O legislador ordinário, numa conduta marcada pela atecnia, simplesmente averba que a cobrança deverá ser feita **“na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública”**.

Como por demais sabido e consabido, mesmo pelos iniciados no Direito, que **o processo tributário (ou a execução fiscal)** possui procedimento legal específico para a cobrança, consoante as disposições constantes do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172/1966) e com a Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), tendo por finalidade primordial a defesa do crédito tributário.

É a partir daí que surge a necessidade de se identificar, de pronto, se a multa eleitoral a ser cobrada pode ser categorizada como dívida não tributária, na esteira do conceito disposto no art. 3º do Código Tributário Nacional, *verbis*:

Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda, ou cujo valor nela se possa exprimir, que **não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e **cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada**. (BRASIL, 1966) (grifos nossos).

Por sua vez, a Lei n. 6.830/1980, que vem a ser a Lei de Execução Fiscal, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, prescreve, em seu art. 2º, que **constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública**, aquelas **definidas** na Lei 4.320/1964, **como tributária ou não tributária**.

Para tanto, oportuno que tragamos à colação o quanto veiculado na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, quando define as dívidas de natureza não-tributárias, *verbis*:

Art. 39.....

§ 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, **multas 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 sub-rogação de hipoteca, fiança, aval, ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (BRASIL, 1964).

Do cotejo e contraste entre transcritos dispositivos legais, resta evidente que as multas eleitorais não pagas estariam enquadradas como crédito de natureza não tributária, cuja cobrança se subordinaria ao processo de execução fiscal, que, por sua vez, ostenta a finalidade de defender e tutelar o crédito tributário quanto às dívidas de natureza tributária, e, ao mesmo tempo, arrecadar a receita da União em relação às dívidas de natureza não tributárias.

III. DESTINAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DA ARRECADAÇÃO DAS MULTAS ELEITORAIS.

Na conformidade do art. 39, *caput*, da Lei nº 4.320/64, os créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não tributaria serão escriturados como do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

Com o advento da Lei Orgânica dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, foi instituído um fundo especial de assistência aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário.

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre os Fundos Especiais, destaca, em seu art. 71, o seguinte: “*Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*”.

Já a composição da receita do fundo partidário apresenta-se constituída na forma do que prescreve o art. 38 da Lei n. 9.096/95, *verbis*:

Art.38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

(...)

Art.40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º - O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º - Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral (BRASIL, 1995).

O que se colhe, da sistemática exegese dos excertos normativos acima transcritos, é que os produtos/créditos oriundos das multas eleitorais caracterizam

indiscutível receita pública de natureza não tributária, podendo, por isso mesmo, ser inscritas na Dívida Ativa da União, sujeitando-se, por conseguinte, à cobrança mediante executivo fiscal.

Tal raciocínio leva-nos a uma inevitável reflexão acerca do tratamento a ser conferido às multas pecuniárias decorrente das infrações tipificadas como crime na legislação eleitoral, qual seja: se também elas estariam sujeitas à execução fiscal, visto tratar-se de receita destinada ao fundo penitenciário. É que existe norma especial para regular a execução penal, nos termos da Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e a Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), cujo produto seria destinado ao Fundo Penitenciário.

Na fase em que adentramos, soa de relevância ímpar relembrar a classificação das infrações disciplinadas na legislação eleitoral, maneira de melhor explicitar a natureza jurídica de suas penas. Sob o escólio do renomado jurista Ribeiro (1998), *in* Direito Eleitoral, os crimes eleitorais podem ser classificados, de acordo com os bens lesados pela conduta do autor, em: a) lesivos à autenticidade do processo eleitoral; b) lesivos ao funcionamento do serviço eleitoral; c) lesivos à liberdade eleitoral e d) lesivos aos padrões igualitários nas atividades eleitorais.

Em suma síntese, as sanções previstas podem restringir-se tão somente a penas privativas de liberdade (reclusão ou detenção) e pecuniárias – **multas**, além das outras anteriormente mencionadas.

Acerca da aplicação das penas pecuniárias, merece destacar a menção feita pelo doutrinador Coelho (2016, p.376, Direito Eleitoral), *verbis*: “*Também sobre a pena pecuniária, a legislação eleitoral aplica algumas disposições particulares, como no caso da reversão do valor pecuniário ao Tesouro Nacional, já no Código Penal este valor é pago ao Fundo Penitenciário*”.

Aqui, não podemos omitir que a execução das penas pecuniárias decorrentes da condenação por crimes eleitorais se submete a regime próprio de

execução, por serem consideradas dívidas de valor pela legislação penal, *ex vi* do art. 51 do Código Penal, na redação dada pela lei nº 9.268/1996:

Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

Nas palavras de Álvares (1997), clara se afigura a intenção do legislador em **transformar a sanção penal em débito monetário**, permitindo que este possa ser cobrado pelo procedimento estabelecido na Lei 6.830/80, por apresentar um rito mais ágil e célere.

Em contraposição, apregoa Fernandes (2016), em artigo recentemente publicado, sob o título “A Execução Fiscal de Multas Eleitorais pelo Novo Código de Processo Civil”, *verbis*:

Percebe-se, então, que a escolha do legislador pela tramitação das execuções de multas eleitorais pelo Decreto-960/1938 foi acertada [1], pois, quando da edição desses normativos, tal decreto era o ato mais apto a sanar a demanda.

Contudo, ao cotejar a atual LEF com o atual CPC (Lei nº 13.105/2015), com aplicação a partir de março de 2016, depreende-se que este revela-se um meio mais eficaz a promover as execuções fiscais das multas eleitorais do que a LEF.

O Código Eleitoral, entretanto, não deixa margem para interpretação diversa acerca dessas execuções; a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.

Este trabalho, portanto, pretende abordar a possibilidade, fundamentada na Teoria do Diálogo das Fontes, de sobrepujar a determinação legislativa –

execução de multas eleitorais pela sistemática prevista na LEF – em prol da forma mais competente para o feito – execução de multas eleitorais pelo CPC.

Dando seguimento, o articulista, em sua bem articulada explanação, faz realçar o seguinte:

Ora, se a lei genérica – CPC – mostra-se mais hábil que a lei específica – LEF - a desenvolver os processos de execuções fiscais, devem os juízes eleitorais continuar seguindo o rito da LEF, apenas para dar cumprimento ao princípio da especialidade? Ainda que notoriamente menos benéfico ao seu objetivo?

Somando-se a isso, a necessidade de mudança pragmática advinda, também, da notória sobrecarga processual nas Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), o que, indubitavelmente, culmina em um déficit de efetividade ao órgão. Ademais, as PFN não inscrevem na Dívida Ativa da União o débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), bem como não ajuíza ações de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) [5]. Considerando que as multas eleitorais têm natureza sancionatória e são fundamentais para o respeito e cumprimento da legislação eleitoral, não pode uma multa deixar de ser cobrada ainda que de baixo valor.

Daí se origina a celeuma: de um lado o Código Eleitoral determina a aplicação da LEF às execuções de multas eleitorais – excetuadas as decorrentes de condenações criminais – e do outro lado o Novo CPC se apresenta como ferramenta mais hábil para a execução de tais títulos (FERNANDES, 2016).

Em arremate, Artur Fernandes chega ao seguinte veredicto:

Conclui-se, então, que a substituição da regência da LEF pelo CPC é juridicamente viável, apoiando-se, para tanto, na Teoria do Diálogo das

Fontes, além de ser medida que resultará em maior eficiência à Justiça Eleitoral, uma vez que ou apresentará um trâmite mais célere à PFN (execução por quantia certa) ou a desincumbirá de tal função, atribuindo a parte exequente ao Ministério Público Eleitoral (FERNANDES, 2016).

Mas, das elucidativas considerações versadas no citado artigo, merece um relevo todo especial a assertiva de que a absolvição do infrator ou apenado com multas eleitorais, em decorrência de infrações “não criminais” – cujos valores em sua grande maioria estão abaixo dos limites estabelecidos pelo normativo mais recente do Ministério da Fazenda, qual seja, a Portaria n. 075, de 22 de março de 2012, que determina **a não inscrição na Dívida Ativa da União de débitos** de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional **de valor** consolidado **igual ou inferior a R\$ 1.000,00** (mil reais), como também o **não ajuizamento de execuções fiscais de débitos** com a Fazenda Nacional, cujo **valor** consolidado seja **igual ou inferior a R\$ 20.000,00** (vinte mil reais), ressaltando apenas as hipóteses de multas criminais, – é uma constatação da ineficácia da atuação da Justiça Eleitoral quanto ao exercício da atividade jurisdicional de julgar e condenar por infrações eleitorais.

Na verdade, em se continuando a aplicação desse conjunto normativo poderá levar ao descrédito das medidas coercitivas impostas pela Justiça Eleitoral, visto que, além de se tratarem de sanções cominadas por descumprimento da legislação eleitoral, as receitas delas provenientes se destinam à composição do Fundo Partidário, nos termos do que prevê a CRFB, art. 17, § 3º, e art. 38, I, da Lei nº 9.096/95, não se tratando, pois, de recursos destinados às despesas correntes do Estado, muito menos de crédito de natureza fiscal, para os fins a que se destina a referida norma interna do Ministério da Fazenda

Para fins de uma maior compreensão, apresentamos, em quadro sinótico, os valores de algumas das principais multas eleitorais aplicadas por descumprimento à legislação eleitoral:

TABELA 1: MULTAS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA APLICÁVEIS AOS ELEITORES

| Previsão legal | Disposições Cód. Eleitoral | Valor Mínimo R\$ | Valor Máximo R\$ | Valor Máximo X 10 |
|--------------------|--|------------------|------------------|-------------------|
| Art.7º | Deixar de votar e não justificar ausência | 1,05 | 3,51 | 35,14 |
| Art. 8º | Alistamento Tardio | 1,05 | 3,51 | 35,14 |
| Art. 9º | Servidor responsável pela inobservância dos arts. 7º e 8º | 35,14 | 105,41 | 1.054,10 |
| Art.124 | Mesário faltoso, sem justa causa | 17,57 | 35,14 | 351,40 |
| Art.124,§§ 3º e 4º | Mesário faltoso, se a mesa deixar de funcionar ou abandono dos trabalhos | 35,14 | 70,28 | 702,80 |

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

TABELA 2: MULTAS APLICÁVEIS A CANDIDATOS, PARTIDOS POLÍTICOS, COLIGAÇÕES, PESSOAS FÍSICAS E PESSOAS JURÍDICAS POR INFRAÇÃO À LEI 9.504/97

| ESPÉCIE DE MULTA | VALOR MÍNIMO | VALOR MÁXIMO |
|--|--------------|------------------|
| Multa Aplicada em processo crime eleitoral | 01 dia-multa | 300 dia-multa |
| Multas aplicadas por infração à Lei das Eleições | R\$ 1.000,00 | 100.000 mil Ufir |

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Com esse mesmo escopo, o quadro abaixo retrata o cenário de aplicação de multas eleitorais pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, nos últimos três anos, onde se constata que os valores das multas aplicadas variaram entre o mínimo de R\$ 1.208,89 (mil, duzentos e oito reais e oitenta e nove centavos) e o máximo de R\$

55.650,00 (cinquenta e cinco mil, seiscientos e cinquenta reais) e que, em sua grande maioria, esses valores se encontram dentro dos limites fixados pela Portaria nº 075/2012, do Ministério da Fazenda, **que recomenda a não inscrição na Dívida Ativa da União, até R\$ 1.000,00 (mil reais), e o não ajuizamento de execução fiscal, para valores até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).**

TABELA 3: DEMONSTRATIVO DE MULTAS ELEITORAIS APLICADAS PELO TRE-PI ENTRE 2014 E 2016 POR NATUREZA DE INFRAÇÃO

| INFRATOR | QUANTIDADE | INFRAÇÃO LEGAL | MULTA APLICADA R\$ | SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO | APLICAÇÃO PORTARIA N. 075/2012-Min. Fazenda |
|--------------------|------------|--|--------------------|----------------------|---|
| Partidos Políticos | 08 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 1.208,89 | PFN para execução | Não cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.73, Lei n. 9.504/97 | 27.827,50 | PFN para execução | Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 5.232,50 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 5.056,50 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.37,§ 1º, Lei n.9.504/97 | 6.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.37,§ 1º, Lei n.9.504/97 | 2.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.37,§ 1º, Lei n.9.504/97 | 8.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 15.000,00 | PFN para execução | Não cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 10.000,00 | PFN para execução | Não cabe ajuizamento |
| Candidato | 01 | Art.36,§ 3º e Art.39,§8º, Lei n.9.504/97 | 25.000,00 | PFN para execução | Cabe ajuizamento |

| | | | | | |
|-----------------|----|---|-----------|-------------------|-------------------------|
| Candidato | 01 | Art.91, Res. TSE n.23.404/2014 | 5.000,00 | PFN para execução | Não cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.36,§ 3º e Art.39,§8º, Lei n.9.504/97 | 25.000,00 | PFN para execução | Cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.45, II e III, § 2º, da Lei n.9.504/97 c/c Art. 91, Res. TSE 23.404/2015 | 55.650,00 | PFN para execução | Cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 15.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.36,§ 3º, Lei n.9.504/97 | 5.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.57-C,§ 2º, Lei n.9.504/97 | 5.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |
| Pessoa Jurídica | 01 | Art.91, Res. TSE n.23.404/2014 | 5.000,00 | PFN para execução | Não Cabe ajuizamento |

Fonte: Base de dados da Secretaria Judiciária do TRE-PI

IV. COMPETÊNCIA PARA INSCRIÇÃO DA MULTA ELEITORAL EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO E A LEGITIMIDADE PARA COBRANÇA MEDIANTE EXECUTIVO FISCAL

Neste ponto, merece destacar que existem duas correntes doutrinárias em acirrada disputa acerca de qual órgão estatal detém a competência para promover a inscrição da multa em Dívida Ativa da União: para uns, a competência pertence privativamente à Advocacia-Geral da União, e, ao revés, há aqueles que objetam no sentido de que tal prerrogativa é de alçada exclusiva da Procuradoria da Fazenda Nacional, tudo a despeito de saber-se que o regramento previsto no inciso V do art. 367 do Código Eleitoral, de forma expressa e se dar margem à dúvida, outorga tal

atribuição ao Promotor Eleitoral. Como se observa, é profunda a dissensão que permeia esse aspecto do fenômeno a que se está a discorrer, impondo que, em atenção à harmonia e organicidade do ordenamento jurídico, se estabeleça, de uma vez por todas, qual entendimento se sobreporá na tarefa de pacificar o tema.

Calha transcrever, antes que adentremos a corrente que consegue angariar o maior número de adeptos, em sua integralidade, o inteiro teor do dispositivo em torno do qual circunda essa acesa discussão:

Art. 367. A imposição e a cobrança de qualquer multa, salvo no caso de quaisquer condenações criminais, obedecerão às seguintes normas:

(.....)

V – nas Capitais e nas comarcas onde houver mais de um Promotor de Justiça, a cobrança da dívida far-se-á por intermédio do que for designado pelo Procurador Regional Eleitoral (BRASIL, 1965).

Diante dessa previsão legal, revela-se imperativo que recorramos ao texto constitucional, *locus* jurídico onde foram estatuídas as competências e atribuições dos membros do Ministério Público, notadamente aquelas insertas no seu art. 129, *in litteris*:

Art. 129 . São Funções institucionais do Ministério Público:

(.....)

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial de entidades públicas (BRASIL, 1988).

Como se vê, o Ministério Público foi excluído do polo ativo da ação de execução fiscal, por expressa vedação constitucional, permitindo-se concluir que restou derogado, por consequência lógica, o preceito contido no inciso V do

precitado art. 367 do Código Eleitoral, ante a sua frontal antinomia com o texto da Carta Magna vigente. Vale dizer, o preceito inscrito no Código Eleitoral, editado no longínquo ano de 1965, não fora recepcionado pela nova ordem constitucional, estando, pois, revogado. Não há que se falar, aí, segundo a jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal, de uma inconstitucionalidade superveniente.

Poder-se-ia, ante essa colisão normativa, e em socorro à norma eleitoral, invocarmos o próprio texto da Constituição Federal, para placitar que, após afastada a competência dos membros do Ministério Público para atuarem como patronos da ação de cobrança das multas eleitorais, tal incumbência caberia à Advocacia-Geral da União.

Mas, nada obstante, deparamos com as prescrições do art. 131 da Norma Constitucional, que delimita o âmbito de atuação da AGU, excluindo-a, numa linguagem clara e sem rodeios, do polo de atuação para execução da dívida ativa de natureza tributária, a qual caberá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Vejamos, pois, em sua íntegra, o teor desse dispositivo constitucional:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

(....)

§ 3º. Na execução da **dívida ativa de natureza tributária**, a representação da União caberá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei. (BRASIL, 1988).

Desfeitas as dúvidas que ainda remanesciam quanto à competência para figurar no polo ativo da respectiva ação executiva, ainda pululam desencontros no que concerne à pertinência da execução de **dívida ativa de natureza não**

tributária, em cujo rol estariam incluídas as multas eleitorais, por força do que se extrai da leitura da Lei de Execuções Fiscais – Lei n. 6.830/1980, quando em cotejo com as disposições do art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/64. Esclareça-se, de já, que não temos a pretensão de assentar, nesse particular, palavra final sobre um tema dos mais complexos e intrincados no campo do Direito, que é o estudo das competências, como também de delimitar, de forma precisa e inquestionável, a atuação legal desse ou daquele órgão para a execução das multas eleitorais inadimplidas.

Note-se que todos os esforços empreendidos nesse trabalho interpretativo, para fixar uma determinada competência, se dão por meio de uma linha exegética por exclusão, dada a ausência de precisão ou clareza normativa que permitam concluir que o procedimento de cobrança venha a ser executado pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

No entanto, ainda podemos fazer incursão em outro instrumento legal, desta feita na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93), especialmente o seu art. 12, *verbis*:

Art.12. À Procuradoria da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

I – apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário; (BRASIL, 1993).

Mesmo que nos esforcemos para além do necessário, também aí não desvelamos pouco ou nada que permita contribuir na árdua missão de deixar apaziguado a quem, de fato, fora outorgada a **responsabilidade pela cobrança das dívidas da União de natureza não tributária**, no caso, **as multas eleitorais**.

V. DA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL SEDIMENTADA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Embora reinante as vacilações e obscuridades na miríade de instrumentos legais que acima fizemos remissão, o Tribunal Superior Eleitoral, em sede regulamentar, por meio do Acórdão nº 5.764/2005, firmou o entendimento acerca da legitimidade da Procuradoria da Fazenda Nacional para a execução fiscal de multas eleitorais, cuja ementa é a seguinte: “*Agravo regimental. Agravo de Instrumento. Legitimidade. Procuradoria da Fazenda Nacional. Execução Fiscal. Multa Eleitoral. Dívida Ativa não tributária. Agravo improvido.*” (TSE – AC nº 5.764/2005 – AgReg. Em Ag Inst. – Bragança Paulista-SP – Relator: Min. Caputo Bastos).

Em outro julgado, o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, detendo-se sobre o tema, assim se pronunciou:

Execução fiscal. Multa Eleitoral. Competência. 1. Nos termos do art. 3º, § 2º, da Res.-TSE nº 21.975/2004, “para fins de inscrição de multas eleitorais na Dívida Ativa da União, os Tribunais Eleitorais reportar-se-ão diretamente às procuradorias da Fazenda Nacional.” 2. O fato do art. 367, III, do Código Eleitoral prever a inscrição da dívida em livro do cartório eleitoral não afasta a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional para inscrever a dívida eleitoral ou expedir a certidão de dívida ativa. Agravo Regimental não provido (TSE – AC n 11.227 (38098-36.2009.6.00.0000) – Cl. 6 – Ourinhos – SP – Relator: Min. Arnaldo Versiani)

Entretanto, a matéria relativa à competência para cobrança das multas eleitorais desencadeou outros tantos conflitos acerca do juízo competente, agora por força do quanto disposto no art. 109 da Constituição Federal, em relação à competência da Justiça Federal, merecendo destacar o seguinte precedente:

Conflito de competência. Ação de anulação de débito decorrente de multa eleitoral. Art. 109, I, da Constituição Federal, e art. 367, IV, da Lei nº 4.737/65. Competência da Justiça Eleitoral. 1. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, estão excluídos da competência da Justiça Federal as causas sujeitas à Justiça Eleitoral em que a União figurar como interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. 2. Por sua vez, o art. 367, IV, do Código Eleitoral determina que a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais. 3. Na linha de orientação desta Primeira Seção, considerando a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar execuções de multas decorrentes de fatos sob sua jurisdição, infere-se também a competência dessa Justiça Especializada para as ações em que se pretende a anulação das ações por ela aplicadas. Precedentes. 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal Regional do Paraná, o suscitante (STJ – CC n. 46.901/PR – DJ 27/03/2006, p.138).

Com o claro intuito de pôr fim a essa instabilidade jurídica, o Superior Tribunal de Justiça – STJ fez editar a Súmula n. 374, que teve o condão de pacificar definitivamente o assunto: “*Compete à Justiça Eleitoral processar e julgar ação para anular débito decorrente de multa eleitoral.*”

Firmada a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar execução de multas decorrentes de fatos sob sua jurisdição, sobreveio a instigante dúvida: qual órgão interno da Justiça Eleitoral terá competência para executar a dívida ativa decorrente de multas eleitorais aplicadas em sede de julgamento originário pelas Cortes Eleitorais? O resultado prático foi o vultoso número de conflito de competência levantado, gerando mais uma perplexidade a ser dirimida.

Bem por isso, as próprias Cortes Eleitorais, ante o novel impasse estabelecido, firmaram entendimentos díspares sobre o assunto, merecendo destaque, por todos, aquele assentado pelo TRE-SC, consubstanciado no Acórdão

nº 22.099, de 14 de abril de 2008, de Relatoria do Juiz Márcio Luiz Fogaça Vicari, assim ementado:

EXECUÇÃO FISCAL – DIVIDA ATIVA DECORRENTE DE MULTA ELEITORAL NÃO-CRIMINAL – COMPETÊNCIA DO JUÍZO ELEITORAL – REMESSA DOS AUTOS.

A execução de multas eleitorais não-criminais impostas pelos órgãos da Justiça Eleitoral se faz por meio de execução fiscal, fundada em título executivo extrajudicial – certidão de dívida ativa – nos termos do art. 367, incisos III e IV, do Código Eleitoral. Daí decorre a incompetência do Tribunal Regional Eleitoral para processar originariamente a execução fiscal, mesmo que decorrente de multa por ele imposta, que compete ao Juízo Eleitoral em que se situa o domicílio eleitoral do devedor, nos termos dos arts. 578, do Código de Processo Civil e 367, inciso IV, do Código Eleitoral.

Reconhecimento da incompetência do Tribunal e remessa dos autos ao Juízo Eleitoral do domicílio do executado.

Diante da cizânia que se estabeleceu, coube ao Tribunal Superior Eleitoral, no exercício do seu poder regulamentar, estabelecer, então, o procedimento para execução das multas eleitorais, e o fez com a edição da Resolução nº 21.975/2004, mas sem fixar quaisquer delineamentos acerca do rito da execução, dispondo tão somente, em seu art. 3º:

Art. 3º. As multas não satisfeitas no prazo de trinta dias do trânsito em julgado da decisão serão consideradas dívida líquida e certa, para efeito de cobrança, mediante executivo fiscal.

(.....)

§ 2º . Para fins de inscrição de multas eleitorais na dívida ativa da União, os tribunais eleitorais reportar-se-ão diretamente às Procuradorias da Fazenda

Nacional, nos estados ou no Distrito Federal, em relação às multas impostas nos processos de sua competência originária, bem como quanto aos autos recebidos dos juízes eleitorais.

O certo é que os questionamentos ainda persistem, acarretando uma indesejável insegurança jurídica, especialmente quanto à legitimidade da competência da Procuradoria da Fazenda Nacional, bem assim o tratamento enviado que o Ministério da Fazenda dispensar ao assunto, por meio da Portaria n. 075/2012, relativamente às multas de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (um mil reais) – não inscrição em Dívida Ativa da União, e aquelas de valor igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) – não ajuizamento da execução fiscal.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expostas as discussões jurídicas e doutrinárias, o que se pode concluir, ainda de forma acanhada, é que restou indubitoso o juízo competente para julgamento das multas eleitorais, bem como a legitimidade ativa da Procuradoria da Fazenda Nacional para a propositura da ação de execução fiscal após a inscrição em dívida ativa das multas aplicada pela Justiça Eleitoral, tudo como decorrência natural da Súmula nº 374, do Superior Tribunal de Justiça - STJ e dos precedentes jurisprudenciais acima declinados, tudo somado à concisa e imprecisa regulamentação empreendida pelo Tribunal Superior Eleitoral, materializada na Resolução n. 21.975/2004.

Essa constatação, no entanto, não possui a necessária vitalidade jurídica que permita assegurar que a matéria esteja imune a discussões e enfrentamentos, haja vista que existem, a toda evidência, diversos aspectos ainda com alto grau de indeterminação e obscuridade, como, por exemplo: as múltiplas questões de ordem processual; o ponto relativo ao procedimento do parcelamento das multas eleitorais;

qual a legislação aplicável e, por fim, a discussão nuclear que se buscou trazer à tona, acerca da legitimidade e juridicidade de se imputar competência à Procuradoria da Fazenda Nacional para transmutar um título executivo judicial – a sentença - em um título executivo não judicial - conversão da sentença condenatória em CDA - Certidão da Dívida Ativa, promovendo sua execução consoante o rito estabelecido na Lei de Execução Fiscal, Lei nº 6.830/90 –, isso se não se verificarem as hipóteses previstas na Portaria n. 075/2012, do Ministério da Fazenda Nacional.

A nosso sentir, outros instrumentos processuais podem e devem ser invocados, e que, certamente, se demonstrarão mais idôneos e apropriados à execução e cobrança das multas eleitorais, com a celeridade e agilidade próprias da prestação jurisdicional no seio da Justiça Eleitoral, e o mais importante, sem desnaturar a sanção como elemento indissociável da norma jurídica.

Por isso mesmo, pretendeu-se apenas reabrir e suscitar a necessária discussão em torno de tema tão recorrente no âmbito da Justiça Eleitoral, contando com a inestimável participação de todos os atores da seara eleitoral, como advogados eleitoralistas e estudiosos do direito processual eleitoral, que deverão se debruçar, sobretudo, acerca da fase posterior ao encerramento do processo judicial de condenação.

É que, vencida essa etapa, exsurge um novo procedimento, inicialmente com feição administrativa - a execução do título judicial oriundo da demanda que resultou em condenação em pena de multa -, mas que, inexplicavelmente, tudo se transmuta em um título executivo extrajudicial, traduzido na expedição e inscrição da certidão de dívida ativa pela Procuradoria da Fazenda Nacional, que, por sua vez, passará a figurar no polo ativo da ação de execução fiscal decorrente de uma condenação oriunda da Justiça Eleitoral.

Entende-se, contudo, que a demanda judicial não pode prescindir da participação do Promotor Eleitoral, hipótese em que cabe ser questionada a função do membro do Ministério Público nesses casos. Faz-se essa advertência em face da

restrição veiculada no art. 367, V, do Código Eleitoral, que praticamente afasta a atuação do Promotor Eleitoral.

Em que pese a ousadia em promover a rediscussão de matéria aparentemente incontroversa, não se pode olvidar que o direito se robustece e se renova a partir dos debates, sem olvidar a função criadora e recriadora do Direito pelo processo interpretativo, finalidade primordial da hermenêutica, consoante o magistério da doutrina, e aqui, para basta chamarmos à colação o eminente Siches (1970), em “Introducción al estudio del Derecho”.

De outra parte, não podemos relevar o emprego da Teoria do Diálogo das Fontes, que inaugurou novas possibilidades para uma interpretação do Direito não excludente, que, impondo a sistematização e coordenação, estabeleceu novos critérios para a solução do conflito entre normas. Deve-se ao escólio de Marques (2012) – “Diálogo das Fontes: Do Conflito à Coordenação de Normas do Direito”, as possibilidades de rediscussão da matéria sob nova fundamentação, a qual poderá oferecer soluções muito mais adequadas para as diversas incongruências evidenciadas no presente estudo, quando se tentou demonstrar que as multas eleitorais, como uma das espécies de sanções aplicadas pela Justiça Eleitoral no âmbito de sua jurisdição, não dispõem de um adequado e célere processo de execução amoldado ao sistema jurídico vigente, como também que a interpretação que se tem dado ao art. 367 e incisos do Código Eleitoral é frágil, superficial, incipiente e sem qualquer rigor hermenêutico, o que termina por evidenciar os diversos conflitos com a própria norma constitucional e a legislação processual aplicável.

Procurou-se alinhar as conclusões do presente estudo à proposta de solução para a execução das multas eleitorais apresentada por Fernandes (2016), em minucioso estudo contido no artigo publicado sob o título “A Execução de Multas eleitorais pelo Novo Código de Processo”, visto que mais consentânea com o sistema jurídico vigente e em perfeita harmonia com o espírito do novo Código de

Processo Civil, ao admitir a aplicação subsidiária e supletiva, na forma prevista no artigo 15, para suprir a ausência de normas que regulem processos eleitorais, impondo-se assim o diálogo das fontes.

Como ponto nodal do presente trabalho, pretende-se – remarque - contribuir em promover o debate e alertar para a necessidade de um imperativo sistemático e eficaz na execução das penas de multa aplicadas pela Justiça Eleitoral, não se permitindo que, por meio de um procedimento de natureza administrativa, oriundo de órgão externo à Justiça Eleitoral, venha-se a desconstituir as sentenças condenatórias e “absolver” ou “anistiar” infratores, por força do cumprimento de ato normativo interno expedido pelo Ministério da Fazenda, como a Portaria nº 75, de 22.03.2012, a qual determina a **não inscrição na Dívida Ativa da União de débitos** de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de **valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais)**, como também o **não ajuizamento de execuções fiscais de débitos** com a Fazenda Nacional, cujo **valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, ressaltando apenas as hipóteses de multas criminais.

Não se pode esquecer que toda e qualquer sanção tem fundamental importância no fortalecimento do Direito, e sua eficácia assume importância e significado cada vez mais fortes na preservação da imagem do Poder Judiciário, como o verdadeiro “Guardião das Promessas”.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVARES, Manuel; BOTTESINI, Maury Ângelo; FERNANDES, Odimir; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ABRÃO, Carlos Henrique. **Comentário à Lei de Execução Fiscal**, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Código tributário nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91647/codigo-tributario-nacional-lei-5172-66>>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm.> Acesso em: 13. Set. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>.. Acesso em: 13.set.2017.

BRASIL. Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 13. Set.2017.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11266303/artigo-105-da-lei-n-9504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm> . Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**.

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996. **Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral**. Disponível em: < <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103281/lei-9268-96>> Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 75/2012**, de 22 de março de 2012. Disponível em <http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/2012/portaria75>. Acesso em: 13.set.2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 374. Compete à Justiça Eleitoral processar e julgar ação para anular débito decorrente de multa eleitoral. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-stj/sumula-nb0-374-stj>>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Acórdão nº 22.099, de 14 de abril de 2008. Disponível em: < <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/.../acordaos/2008/22099>> Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Resolução nº 35, de 13 de maio de 1998. Publicada no Informativo Eleitoral – Ano IV – nº 08 – Mai/Ago

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 11.227/2009. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 5.764/2005. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.975/2004. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Acesso em: 14 set. 2017.

CASTRO, Eduardo M.L. Rodrigues de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Tributos em Espécie**. 3ª ed., Curitiba: Editora jusPODIVM, 2016.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito eleitoral brasileiro**. 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

COÊLHO, Fábio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral**. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

D'ALMEIDA, Noely Manfredini; DOS SANTOS, Fernando José. **Crimes Eleitorais e outras infringências**. 2ª ed., Curitiba: Juruá Editora, 1998.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo Eleitoral**: Sistematização das Ações eleitorais. 3ª ed., São Paulo: Leme. 2016.

FERNANDES, Artur Mourão. **Execução fiscal de Multas Eleitorais pelo Novo Código de Processo Civil**. Conteúdo Jurídico. Brasília-DF: 15 ago.2016. Disponível em:<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigo&ver=2.56580&seo=1>>. Acesso em: 13 set.2017.

FILHO, Francisco Antônio Paes Landim. **Direito processual eleitoral ou direitos processuais eleitorais?** – leituras críticas da locução processo eleitoral. Revista Eleições & Cidadania. – ano 2, n. 2(jan/dez 2010). Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos Paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MARQUES, Cláudia Lima. **Diálogo das Fontes**: do Conflito à Coordenação de normas do direito brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SICHES, L. Recasens. **Introducción al estudio del derecho**. México: Porrúa, 1970.

VIANA, José Ricardo Alvarez. **A Teoria do Diálogo das Fontes**. Revista JusNavigandi, Teresina, ano 16, n.2755, 16 jan.2011. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/18279>>. Acesso em: 13 set.2017

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; de MELLO Rogério Lacastro Torres. **Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 1ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.