



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**INSTRUÇÃO Nº 957-41.2013.6.00.0000 – CLASSE 19 – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Dias Toffoli

Interessado: Tribunal Superior Eleitoral

Petição. Associação Nacional de Defesa dos
Cartorários da Atividade Notarial e de Registro
(ANDC). Revogação. Art. 28, XIII, da Res.-TSE
nº 23.406/2014. Doação. Campanha Eleitoral.
Proibição. Indeferimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por
unanimidade, em indeferir os pedidos, nos termos do voto do relator.

Brasília, 30 de setembro de 2014.


MINISTRO DIAS TOFFOLI – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Senhores Ministros, na sessão plenária do dia 27 de fevereiro de 2014, foi aprovada a Resolução nº 23.406, que dispõe sobre arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas para as Eleições de 2014.

Por meio de petição protocolizada neste Tribunal sob o nº 19.504/2014 (folhas 234-254), a Associação Nacional de Defesa dos Cartórios da Atividade Notarial e de Registro (ANDC) postula a revogação do inciso XIII do artigo 28 da referida resolução, o qual proíbe os cartórios de serviços notariais e de registro de realizarem doação em favor de candidato, partido político e comitê financeiro.

A peticionária informa que, em 2010, ajuizou representação perante esta Corte suscitando a ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 15, XIII, da Res.-TSE nº 23.217, mas o Min. Arnaldo Versiani, relator, indeferiu o pedido por entender que a representação de que trata o *caput* do art. 96 da Lei nº 9.504/97 somente seria cabível para arguir descumprimento de disposições da referida lei, não se prestando para declarar ilegalidade ou inconstitucionalidade de resolução deste Tribunal.

Informa, ainda, que opôs embargos de declaração à referida decisão, os quais foram julgados nos seguintes termos (fls. 235-236):

No caso em exame, as associações autoras da representação pretenderam o reconhecimento da inconstitucionalidade e ilegalidade do art. 15, XIII, da Res.-TSE nº 23.217/2010, que estabeleceu a vedação de doação a partido, comitê e candidato por parte de cartórios de serviços notariais e de registro.

Em pedido alternativo, as representantes requereram a alteração da redação da resolução ou que seja editado ato interpretativo para "fixação do entendimento de que a proibição em tela se dirige exclusivamente aos cartórios de notas e de registros, não atingindo as pessoas físicas dos titulares de delegações notariais e de registros" (fl. 22).

Considerado o término do período eleitoral alusivo às eleições de 2010, estão prejudicados os pedidos deduzidos pelas autoras e, via de consequência, os declaratórios opostos no processo.



Anoto que poderão as associações, por ocasião da elaboração das instruções atinentes às eleições de 2012, apresentarem sugestões quanto à questão assinalada nos autos, a ser oportunamente examinada pelo Tribunal.

Relata que, por ocasião da elaboração das instruções para as Eleições de 2012, questionou a vedação contida no art. 15, XIII, da Res.-TSE nº 23.217/2010, e a sugestão foi acolhida por este Tribunal na Resolução nº 23.376/2012, tendo sido suprimida a vedação de contribuição dos cartórios a partidos políticos, comitês financeiros e candidatos.

Afirma que a mesma redação atribuída ao inciso XIII do artigo 15 da Resolução nº 23.217/2010 voltou a constar do art. 28, XIII, da Resolução nº 23.406/2014.

Alega que o TSE teria invadido a esfera de competência do Poder Legislativo, em flagrante inconstitucionalidade ao disposto no art. 236 da Constituição Federal, com suposta ofensa aos princípios constitucionais da separação dos poderes (art. 2º) e da legalidade (art. 5º, II), pois a restrição em tela não está prevista no rol do art. 24 da Lei nº 9.504/97.

Suscita violação ao art. 105 da Lei nº 9.504/97, que confere ao TSE competência meramente regulamentar. E assim argumenta:

Mesmo não se ignorando que as serventias extrajudiciais de serviços notariais e de registros, ou seja, os denominados "cartórios extrajudiciais", não passam de meras extensões organizativas das próprias pessoas físicas dos seus titulares, não sendo estas unidades pessoas dotadas de personalidade jurídica, tudo leva a crer que em apenas duas das hipóteses afirmadas nos incisos deste dispositivo legal se poderia vislumbrar, em tese, a possibilidade de estar embutida a vedação em apreço. Referimo-nos aqui tanto à vedação de que "órgãos da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público" (art. 24, II, da Lei nº 9.504/97) possam vir a fazer doações a candidatos ou partidos, bem como à de que "concessionários ou permissionários de serviços públicos" (art. 24, III, da Lei nº 9.504/97) igualmente possam vir a fazê-lo.

Obtempera que as serventias judiciais não estatizadas nunca integraram a administração pública direta ou indireta e por isso escapam à incidência do art. 37 da CF/88, de modo que seus empregados não são

contratados por meio de concurso público e seus contratos não são precedidos de licitação.

Caso não se julgue ilegal ou inconstitucional a regra contida no art. 28, XIII, da Res.-TSE nº 23.406/2014, a petionária sugere que o TSE estabeleça alteração em seu texto ou fixe os termos de sua compreensão para que fique clara a situação lesiva aos titulares dos cartórios.

Sugere, assim, a revogação do inciso XIII do art. 28 da Res.-TSE nº 23.406, em conduta análoga à que foi adotada na Res.-TSE nº 23.376/2012, ou a alteração de sua redação, “[...] fixando que da proibição estão excluídas as pessoas físicas dos titulares das serventias notariais e de registros” (fl. 254).

A Assessoria Especial deste Tribunal (Asesp) opinou pelo encaminhamento do feito à Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa), a qual, por sua vez, manifesta-se pela manutenção da redação original do art. 28, XIII, da Res.-TSE nº 23.406/2014.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (relator): Senhores Ministros, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias manifestou-se nos seguintes termos (fls. 296-298):

2. O dispositivo em referência proíbe que candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, em ano eleitoral, recebam doações de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro efetuadas por entidades cartorárias de serviços notariais e de registros efetuem doações de campanha.

3. A inclusão dessas entidades no rol de vedações decorre da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assentou que a função exercida pelos cartórios reveste-se de estatalidade, sujeita ao regime estrito de direito público, como se atividade jurídica própria do Estado, conforme se extrai da ADI-MC 1.378:

A atividade notaria e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa.

4. No mesmo sentido, a ADI 3.151 reafirma a jurisprudência daquela Corte ao reconhecer as funções cartorárias como atividades jurídicas próprias do Estado, da qual destacamos: "Trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é transpassada para os particulares mediante delegação."

5. Em razão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sugeriu-se a vedação quanto ao recebimento de doações provenientes de entidades cartorárias de serviços notariais e de registros por candidatos, comitês financeiros e partidos políticos. O Tribunal Superior Eleitoral realizou audiência pública para debater as instruções de campanha, mas não houve questionamento a respeito da matéria. A Instrução nº 957-41 foi aprovada por maioria em 27 de fevereiro de 2014, resultando na Resolução-TSE nº 23.406/2014.

6. Para dar cumprimento à vedação, esta Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias encaminhou o Ofício-Asepa nº 2.756/2014 ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no qual solicitou a identificação de todas as entidades cartorárias em atividade no país, sendo atendida a solicitação mediante o Ofício-CNJ nº 228/2014.

7. A lista de cartórios foi incluída no Sistema de Análise das Contas Eleitorais (SPCE Análise) para identificar doações de campanha recebidas por candidatos, comitês financeiros e partidos políticos.

8. Em sua petição, a Associação Nacional de Defesa dos Cartórios da Atividade Notarial e de Registro (ANDC) requer (fl. 254):

a) revogar o inciso XIII do art. 28 da Resolução TSE nr. 23.406/2012, em conduta análoga a adotada quando da expedição da Resolução 23.376 de 2012, que alterou o antigo diploma e revogou a vedação do inciso XIII do artigo 15, da Resolução 23.217 de 2010, ou

b) dar-lhe nova redação, ou editar ato que fixe os exatos termos de sua compreensão, em ambos os casos fixando que da proibição estão excluídas as pessoas físicas dos titulares das serventias notariais e de registros.

9. No que tange ao item "a", convém frisar que a Resolução-TSE nº 23.376/2012 não revogou o inciso XIII do art. 15 da Resolução-TSE nº 23.217/2010. Importa esclarecer que as instruções de campanha são expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada pleito e se referem especificamente ao pleito em disputa, ou seja, são independentes entre si.

10. Sobre o item "b", em que a peticionária requer nova redação ou ato que esclareça que as pessoas físicas dos titulares estão excluídas do rol de vedações, explica-se que vedação do inciso XIII do art. 28 da Resolução-TSE nº 23.406/2014 aplica-se à entidade cartorária, conforme lista encaminhada pelo Conselho Nacional de Justiça, e não à pessoa física dos seus titulares.

11. Pelo exposto, esta assessoria sugere a manutenção da redação original do inciso XIII do art. 28 da Resolução-TSE nº 23.406/2014.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 28. É vedado a candidato, partido político e comitê financeiro receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.504/97, art. 24, I a XI):

[...]

XIII – cartórios de serviços notariais e de registros.

Em que pese a restrição ter sido prevista no art. 15, XIII, da Res.-TSE nº 23.217/2010 e não ter constado no texto da Res.-TSE nº 23.376/2012, não há que se falar em revogação da resolução anterior, porquanto as instruções expedidas nos termos do art. 105 da Lei nº 9.504/97¹ são normas temporárias, editadas para cada eleição.

Não se verifica, na espécie, extrapolação quanto ao poder regulamentar desta Corte, pois, conforme bem examinado no parecer técnico, a inclusão dessas entidades no rol de vedações decorre da jurisprudência do STF sobre o caráter público das funções exercidas pelos cartórios, caracterizando-se como atividades típicas de estado.

Ademais, o tema está superado, pois a questão foi debatida na Sessão Administrativa de 27.2.2014, na qual foi mantida a inclusão dos cartórios no rol das proibições, ficando vencido, no ponto, o eminente Ministro Marco Aurélio.

Quanto ao pedido para que a Corte determine o alcance do dispositivo, trata-se de verdadeira consulta, razão pela qual não pode ser

¹ 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.

conhecida neste expediente, seja pela ilegitimidade da parte, seja porque já iniciado o processo eleitoral.

Acolho a manifestação da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias deste Tribunal e indefiro os pedidos formulados.

É como voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a vertical line and a small flourish at the top.

EXTRATO DA ATA

Inst nº 957-41.2013.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu os pedidos, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 30.9.2014.