



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 73-22.
2013.6.03.0002 – CLASSE 32 – MACAPÁ – AMAPÁ**

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Agravante: Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva

Advogados: Gláucia Costa Oliveira e outros

Agravada: União

Procurador da Fazenda Nacional: José Augusto Souza de Oliveira

Agravado: Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXECUÇÃO. MULTA ELEITORAL. *ASTREINTES*. LEGITIMIDADE. UNIÃO. DESPROVIMENTO.

1. A legitimidade para ajuizar ação de execução de *astreintes* – impostas pelo descumprimento de ordem judicial em representação por propaganda eleitoral irregular – é da União, por envolver interesse público, porquanto os bens jurídicos protegidos pela norma são a democracia e a soberania popular.
2. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o agravo regimental, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 13 de agosto de 2015.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto por Antonio Roberto Rodrigues Góes da Silva contra decisão pela qual dei provimento aos recursos especiais da União e do Ministério Público Eleitoral, para declarar a legalidade da inscrição, pela Procuradoria da Fazenda Nacional, das *astreintes* na dívida ativa da União (fls. 430-442).

Na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP) rejeitou a matéria preliminar e, no mérito, concedeu a segurança, para declarar ilegal a inscrição, pela Procuradoria da Fazenda Nacional, da multa cominatória do art. 461, § 4º, do Código de Processo Civil.

Seguiu-se a oposição de embargos de declaração pelo *Parquet*, os quais foram acolhidos, para declarar a incompetência da Justiça Eleitoral e, assim, determinar a remessa dos autos à Justiça Federal.

O então impetrante, Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, opôs novos embargos de declaração, os quais foram igualmente acolhidos, para, alterando o entendimento anterior, reconhecer a competência da Justiça Eleitoral, restaurando os efeitos do acórdão pelo qual se declarou ilegal a inscrição da multa.

Confiram-se as ementas dos respectivos acórdãos regionais:

RECURSO ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE PETIÇÃO INICIAL. SENTENÇA DENEGATÓRIA. PRELIMINARES – INTEMPESTIVIDADE; INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA; INEXISTÊNCIA DE RECURSO POR DEFEITO FORMAL. REJEIÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO REPUTADO ILEGAL. MEIO JUDICIAL ADEQUADO. PROVIMENTO PARCIAL. ART. 515, § 3º, CPC. CAUSA MADURA. MULTA COMINATÓRIA. ART. 461, § 4º, CPC. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO. ILEGALIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. *In casu*, tempestivo é o recurso interposto no dia 05/08/2013, tendo em vista que o termo inicial e final para apelar compreende o período de 24/07/2013 a 07/08/2013.

2. A apelação é a via adequada para atacar sentença proferida em mandado de segurança, nos termos do art. 14 da LMS.



3. A ausência de assinatura nas razões recursais é defeito formal sanável nas instâncias ordinárias. Precedentes do STJ.
4. A determinação de retirada do nome do RECORRENTE do CADIN, bem como sua exclusão das anotações da Justiça Eleitoral como devedor, exige a demonstração, através de prova documental, de que tais atos foram praticados, o que não ocorreu na hipótese vertente.
5. O *mandamus* é o remédio constitucional, por excelência, hábil a atacar ato administrativo reputado ilegal praticado pela administração pública, de sorte que o indeferimento da inicial sob o fundamento de que a matéria desafia ação própria não se impõe.
6. Provimento parcial do recurso para anular a sentença e, aplicando a teoria da causa madura, nos termos do art. 515, § 3º, do CPC, declarar ilegal a inscrição pela PFN da multa cominatória do CPC 461, § 4º, na dívida ativa da União. Precedentes do STJ e do TSE.
7. Concessão da ordem. (Fl. 311);

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ELEITORAL. ACOLHIMENTO EMBARGOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, VIII, CF/88.

1. Compete aos juízes federais processar e julgar os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados apenas os casos de competência dos tribunais federais.
2. Declinação de competência. (Fl. 347);

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA COMINATÓRIA. ART. 461, § 4º, CPC. RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA PROCESSAR E JULGAR O PRESENTE FEITO. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO PELA PFN. ILEGALIDADE. NULIDADE DO ATO. ACOLHIMENTO.

1. Compete à Justiça Eleitoral julgar ações decorrentes de fatos nascidos na sua esfera de competência. Precedente do TSE.
2. Restauram-se os efeitos de acórdão anterior que declarou ilegal a inscrição pela PFN da multa cominatória do CPC 461, § 4º, na dívida ativa da União.
3. Embargos acolhidos. (Fl. 365)

Nas razões de seu recurso, a União alegou ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal, aduzindo *error in procedendo* no que tange à intimação dos embargos de declaração opostos pelo *Parquet* Eleitoral.

No mérito, defendeu que tem legitimidade, por meio da Fazenda Nacional, para promover os atos de inscrição e cobrança das

astreintes, tendo o Tribunal *a quo* violado os arts. 367, III e IV, do Código Eleitoral; 461, § 4º, do CPC; bem como a Res.-TSE nº 21.975.

Requeru o provimento do recurso para, inicialmente, anular todos os atos decisórios posteriores à oposição dos embargos de declaração pelo Ministério Público Eleitoral e, no mérito, para reformar o acórdão regional e reconhecer a legitimidade da Procuradoria da Fazenda Nacional para inscrever e cobrar as *astreintes* em comento.

Já nas razões de seu apelo, o *Parquet* Eleitoral defendeu a anulação do Acórdão nº 4198/2014, para que lhe seja dada oportunidade de apresentar contrarrazões aos embargos de declaração, com efeitos modificativos, opostos pelo impetrante, conforme entendimento da Suprema Corte.

No mérito, alegou a legitimidade da Procuradoria da Fazenda Nacional para inscrever e cobrar as *astreintes* decorrentes do descumprimento da legislação eleitoral.

Requeru o provimento do apelo especial, para anular o Acórdão nº 4198/2014 ou a reforma do acórdão recorrido, a fim de denegar a segurança.

Contrarrazões às fls. 409-416.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento dos recursos especiais (fls. 424-428).

Conforme assinalado, dei provimento aos apelos nobres (fls. 430-442).

No presente regimental, Antonio Roberto Rodrigues Góes da Silva alega que não seria pacífica a jurisprudência deste Tribunal acerca da titularidade da cobrança das *astreintes* pela União e que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), contrário a esse entendimento, entende que a multa cominatória se destina ao credor, em face de sua natureza de cunho particular.

Afirma que há, no caso, ofensa ao princípio da legalidade, porquanto inexistente elemento normativo que autorize a Procuradoria da



Fazenda Nacional a lançar em dívida ativa as *astreintes* que não teriam natureza de multa eleitoral.

Contrarrazões da União às fls. 460-462.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, reproduzo o seguinte trecho da decisão agravada:

Na espécie, o TRE/AP declarou ilegal a inscrição pela PFN da multa cominatória do art. 461, § 4º, do CPC na dívida ativa da União:

Conclui-se, por imperativo lógico-jurídico, que a inscrição da multa com estribo na legislação eleitoral, diga-se, multa eleitoral, é plenamente legal.

Entrementes, não é o que sucede com a inscrição das *astreintes*.

Isso porque, o STJ firmou entendimento no sentido de que o titular para a cobrança e execução das multas cominatórias é o credor, autor do processo que a desencadeou.

[...]

E não é o fato de as *astreintes* terem sido manejadas no bojo dos processos eleitorais que altera a legitimidade do titular para exigir o seu pagamento e eventual execução.

É o que vem afirmando o c. TSE:

Eleições 2010. Mandado de segurança contra decisão proferida no Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. Execução de *astreintes*. Possibilidade de revisão de seus valores a qualquer tempo. Destinação ao credor da obrigação descumprida e não à União. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral. Liminar parcialmente deferida. (Mandado de Segurança nº 165263 – Porto Velho/RO. Acórdão de 20/10/2011. Rei. Min. Cármen Lúcia. Pub.: DJE n. 230, de 07/12/2011, p.78.)

Desse modo, a inscrição pela PFN, de referidas multas na dívida ativa da União é totalmente ilegal, atraindo, por conseguinte, a pecha de nulidade do ato inscrito.

É o que ocorre no presente caso.

Provam os documentos trazidos pelo IMPRETRANTE, que o juízo, a quo aplicou as astreintes nas representações eleitorais de nº 168-86.2012.03.0002; 169-71.2012.6.03.0002; 170-56.2012.6.03.0002; 171-41.2012.6.03.0002; 172-26.2012.6.03.0002; 173-11.2012.6.03.0002; 180-03.2012.6.03.0002; 190-47.2012.6.03.0002; 193-02.2012.6.03.0002; 198-24.2012.6.03.0002; 199-09.2012.6.03.0002; e determinou o encaminhamento da decisão PFN.

Por sua vez, a PFN, após procedimento de praxe, procedeu às inscrições das multas cominatórias na dívida ativa da União sob os nºs 23613000053-2 (f.32), 23613000055-14 (f. 49), 23613000094-20 (f. 80), 23613000041-19 (f.97), 23613000047-04 (f.114), 23613000039-02 (f.131), 23613000045-42 (f.148) 23613000059-48 (f.165), 23613000036-51 (f.182), 23613000049-76 (f.201), 23613000043-80 (f.217), 23613000051-90 (f.235).

Inscrições essas ilegais e nulas de pleno direito, por veicularem as *astreintes* do CPC 461 § 4º, as quais têm como titular o credor prejudicado com a recalcitrância do réu no processo que a originou, e não, a União. (fls. 316-318)

Contudo, o TSE já decidiu que *“a legitimidade para ajuizar ação de execução de astreintes, imposta pelo descumprimento de ordem judicial relativa à retirada de propaganda eleitoral irregular, é da União, por se estar a tratar de norma de interesse público, cujo bem jurídico protegido é a democracia e a soberania popular”* (REspe nº 1168-39/PR, de minha relatoria, DJe de 1º.4.2014).

Transcrevo, a propósito, os seguintes fundamentos por mim adotados no referido julgado, os quais reafirmo nesta oportunidade:

A controvérsia, nos presentes autos, cinge-se a saber quem detém legitimidade para execução de multa pecuniária fixada por descumprimento de ordem judicial (*astreinte*): a parte demandante ou a Fazenda Pública.

Rememoro que este Tribunal Superior, no julgamento do MS nº 1652-63, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao deferir a liminar – cujo mérito ainda não foi objeto de julgamento –, assentou que as *astreintes* devem ser executadas pela parte autora do direito tutelado e não pelo Estado. Confira-se:

Eleições 2010. Mandado de segurança contra decisão proferida no Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. Execução de *astreintes*. Possibilidade de revisão de seus valores a qualquer tempo. **Destinação ao credor da obrigação descumprida e não à União.** Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral. Liminar parcialmente deferida.

(MS nº 1652-63, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 7.12.2011) (Grifei)

Posteriormente, o e. Min. Henrique Neves também enfrentou o tema, monocraticamente, no julgamento do REspe nº 711-35/PR, em 30.4.2014, ocasião na qual entendeu em

sentido contrário ao firmado no referido *mandamus*, razão porque optei por submeter a matéria à apreciação do colegiado deste Tribunal.

Pois bem.

A meu sentir, deve prevalecer o entendimento fixado pela Corte de origem, segundo o qual as multas eleitorais, inclusive as *astreintes*, estão submetidas à ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais.

Com efeito, o Tribunal Regional afirmou que a *astreinte* prevista no art. 461, § 4º, do CPC obedece a mesma sistemática do art. 367 do Código Eleitoral, não sendo relevante na seara eleitoral, para fins de execução, a distinção entre multa punitiva ou cominatória (arts. 287 e 461, § 4º, do CPC). Colho do voto condutor do acórdão recorrido e dos votos proferidos nos embargos de declaração:

A *astreinte*, nesse caso e a meu ver, aplicável subsidiariamente no direito eleitoral como mecanismo processual de tutela efetiva do direito material, tem a finalidade de compelir o réu a cumprir a ordem judicial, proferida a pedido da parte autora para garantir a plena observância da isonomia no pleito eleitoral, o sufrágio livre, a soberania popular, a democracia plena – o interesse público, em última análise.

[...]

Com efeito, na Justiça Eleitoral a parte legítima defende, a rigor, interesse público da coletividade, como já expus, de forma que a multa, a meu ver, não pode ser revertida em favor da parte – como ocorre no direito privado – mas sim em favor da União, sob pena de a propositura de ações eleitorais se tornar, indevidamente, um meio transversal de enriquecimento privado sob a égide de proteção da coletividade (fls. 127-128)

Em suma, não há previsão legal que legitime as partes envolvidas no processo eleitoral a proporem ações de cobrança de multas advindas de *astreintes*, cujo titular é a União, restando às partes o dever de comunicar ao Juízo Eleitoral competente o descumprimento das ordens judiciais, permitindo a inscrição das multas na dívida ativa. (fls. 147-148)

Uma vez que as *astreintes* pertencem à União, o procedimento a ser adotado é o inscrição do valor da sanção em dívida ativa, existindo legislação específica e suficiente a regular o procedimento. (fl. 160)

Compartilho do entendimento esposado no acórdão regional, porquanto o Direito Eleitoral versa sobre norma de interesse público, cujo bem jurídico protegido é, em última análise, a democracia.

Não é por outra razão que o acesso à Justiça Eleitoral é gratuito, sem cobrança de custas judiciais, tampouco condenação em honorários advocatícios.



A *astreinte*, embora seja um instituto próprio do Direito Processual Civil (art. 461 do CPC) pode ser utilizada no âmbito do Direito Eleitoral para dar efetividade à tutela jurisdicional. Na espécie, foi devidamente utilizado para tutelar o interesse coletivo na lisura da propaganda eleitoral.

Registre-se, por oportuno, que na seara eleitoral, por serem os bens protegidos de titularidade coletiva, não é possível proceder à individualização das pessoas prejudicadas pelo ato que tenha sido coibido judicialmente, mediante cominação de multa. É que a lisura do pleito eleitoral e a normalidade das eleições é direito subjetivo de todos os cidadãos.

Assim, consoante ponderou o Tribunal Regional *“se a ordem judicial no âmbito da Justiça Eleitoral, assim como, por consequência, a própria astreinte, tem por finalidade garantir a plena observância dos princípios de Direito Público que embasam o microssistema de Direito Eleitoral, não se pode atribuir à multa a natureza civilista e individual que a caracteriza no direito privado”* (fl. 127).

Não é demais esclarecer que a *astreinte* foi prevista no ordenamento jurídico como forma de impor o cumprimento de uma obrigação determinada judicialmente, ou seja, é um meio de coerção que objetiva o respeito ao ato estatal.

Também sob essa ótica, caberia ao Estado o produto pecuniário alcançado pela incidência da multa, pois o ente público teria sido desrespeitado ante a inobservância a uma ordem judicial.

Vale noticiar, a propósito, que há previsão no Projeto do Novo Código Civil Brasileiro de destinação da *astreinte* ao Estado, a partir de determinado limite, de modo que, mesmo no âmbito do direito civil, se vislumbra a ausência de beneficiários específicos da multa diária.

Outro motivo que implica no não reconhecimento de titularidade do autor da ação para a execução da multa diária é o fato de a *astreinte* não possuir natureza ressarcitória, pois não é cominada para reembolsar o credor de eventuais prejuízos sofridos. Para tanto, lhe caberia a ação de indenização por perdas e danos.

Sendo assim, para a execução da *astreinte* deve ser adotada a mesma sistemática prevista no art. 367, IV, do Código Eleitoral, cujo teor determina que a cobrança dos valores decorrentes de multas eleitorais será feita por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os Juízes Eleitorais.

Na mesma linha, também manifestou-se a Procuradoria-Geral Eleitoral, de cujo parecer transcrevo:

Assim, a legislação eleitoral é clara ao determinar que as regras processuais da Lei n. 6.830/80 devem ser aplicadas à espécie. E o seu art. 1º dispõe que, na hipótese de existir omissão no referido estatuto, é admissível a aplicação do Código de Processo Civil, de forma subsidiária.

Nessa esteira, a Procuradoria da Fazenda Nacional é parte legítima para propor ação de execução fiscal e cobrar crédito



proveniente de multas eleitorais. Esse é o entendimento desse Sodalício. Senão vejamos:

“AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. MULTA ELEITORAL. FAZENDA PÚBLICA. LEGITIMIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

I - A Procuradoria da Fazenda Nacional é parte legítima para ajuizar ação de execução fiscal e cobrar crédito decorrente de multas eleitorais, dívida ativa não tributária da União. Precedentes.

II - A agravante deve atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada, não se limitando a reproduzir no agravo as razões do recurso. Precedentes.

III - Decisão agravada que se mantém pelos seus próprios fundamentos.

IV - Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AAG nº 7464/SP, Rel. Min. Enrique Ricardo Lewandowski, DJE 1º.9.2009) (g.n.) (fls. 190-191)

No ponto, ressalto que o art. 367 do CE¹, ao tratar da imposição e cobrança de multas, utiliza a expressão “qualquer multa”, fazendo ressalva apenas quanto às decorrentes de condenações criminais, de modo que se deve adotar uma interpretação restritiva para, no âmbito do direito eleitoral, entender que a cobrança judicial de qualquer multa deve ser realizada pela Fazenda Pública.

Assim, conforme asseverado pelo Procurador da Fazenda Nacional à fl. 200-v, é da União (Fazenda Nacional) a legitimidade para a cobrança da multa imposta pelo descumprimento de uma ordem judicial que determinou – no resguardo um interesse puramente coletivo – a retirada da propaganda eleitoral.

Registro, ainda, que o valor da *astreinte* deve ser destinado ao Fundo Partidário, que, à luz do disposto no art. 38, I, do CE, tem como fonte de receita “multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas”.

Desse modo, o inconformismo dos recorrentes merece prosperar, pois a decisão regional está em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal.

Do exposto, nos termos do § 7º do art. 36 do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, **dou provimento aos recursos especiais**

¹Código Eleitoral.

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

I – No arbitramento será levada em conta a condição econômica do eleitor;

II – Arbitrada a multa, de ofício ou a requerimento do eleitor, o pagamento será feito através de selo federal inutilizado no próprio requerimento ou no respectivo processo;

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.

da União e do Ministério Público Eleitoral, para declarar a legalidade da inscrição pela Procuradoria da Fazenda Nacional das *astreintes* na dívida ativa da União. (Fls. 434-442)

As razões do presente agravo não alteram a minha convicção sobre a matéria, razão pela qual mantenho a decisão agravada por seus próprios fundamentos.

Pelo exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'F' or similar character.

EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 73-22.2013.6.03.0002/AP. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Agravante: Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva (Advogados: Gláucia Costa Oliveira e outros). Agravada: União (Procurador da Fazenda Nacional: José Augusto Souza de Oliveira). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto da relatora.

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 em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 13.8.2015.