

**COBRANÇA JUDICIAL DAS MULTAS
ELEITORAIS: Prescrição**

**JUDICIAL COLLECTION OF ELECTORAL
FINES: Period of prescription**

Leandro Aparecido Avansi¹

RESUMO

Este artigo é parte de um ensaio elaborado pelo autor que apresenta algumas especificidades no tocante à cobrança das multas eleitorais em comparação com a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com o procedimento de cumprimento de sentença e com a execução de título executivo extrajudicial por quantia certa. A análise da matéria faz-se à luz do direito eleitoral e direito processual civil, não excluindo outros ramos da ciência jurídica que sejam aplicáveis à espécie.

Palavras-chave: Multa eleitoral. Execução. Cumprimento de sentença. Cobrança.

¹ Fiscal Tributário do município de Itápolis-SP e servidor cedido à Justiça Eleitoral há mais de nove anos. Bacharel em Direito pela Faculdade de Araraquara, do Instituto Educacional do Estado de São Paulo (IESP). Endereço: Rua Presidente Wenceslau Brás, 87 - Itápolis-SP - CEP 14900-000. Telefone: (16) 99601-5940. Endereço eletrônico: leavansi@gmail.com.

ABSTRACT

This article is part of a essay elaborated by the author that introduces some specificities concerning to collection of the electoral fines comparing it with the collection of the Public Treasury's active debts, with the procedure of the execution of the judgment and with the execution of the extrajudicial title by right amount. The matter's analysis is made supported in the electoral law and the civil process law, not excluded others branches of the legal science which be applicable at the case.

Keywords: Electoral fine. Execution. Execution of the judgment. Collection.

COBRANÇA JUDICIAL DAS MULTAS ELEITORAIS: Prescrição

1 INTRODUÇÃO

A lei considera o tempo fator determinante para o exercício de direitos. Os sistemas legais sempre foram no sentido de manter a faculdade das pretensões por determinado prazo, evitando a insegurança jurídica e visando à paz social.

Daí serem criados institutos como a prescrição e decadência como regras de limitação ao exercício das pretensões legais em nome da estabilização no seio da comunidade.

Tais institutos, como não poderiam deixar de ser, também têm implicações na execução das multas eleitorais. A seguir, tentando esgotar a matéria da melhor forma possível, tecem-se algumas considerações a tal respeito, começando pela acepção dos referidos preceitos até se chegar à conclusão de qual é o tempo definido para o exercício do direito de cobrança.

2 PRESCRIÇÃO DA AÇÃO DE COBRANÇA DAS MULTAS ELEITORAIS

2.1 CONCEITO DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA; AÇÕES CONDENATÓRIAS, CONSTITUTIVAS E DECLARATÓRIAS

A prescrição tolhe a ação; a decadência tolhe o direito. É recorrente e prática essa afirmação entre os estudiosos do direito. No entanto, ao pretender-se estudar a prescrição das multas eleitorais, é necessário definir o que é a prescrição realmente, face ao nosso ordenamento jurídico atual.

Em primeiro lugar, nesse adágio de que "a prescrição tolhe a ação; a decadência tolhe o direito" existe um problema de

lógica: a ação também é um direito. Trata-se da garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, XXXV, CF). É direito público subjetivo, portanto. Assim, a prescrição, ao tolher a ação, *caçá-la-ia também como direito*, e a decadência, como há de tolher o direito, *poderia caçar um determinado direito de ação*.

Ademais, sendo a ação um direito fundamental, pode-se dizer que é direito imprescritível, como sói serem todos os desta categoria.

As divagações na doutrina sempre foram numerosas a respeito da prescrição e da decadência. O Código Civil pátrio procurou driblar o problema adotando a solução do direito germânico ao dizer que, em realidade, a prescrição está relacionada com possibilidade de se valer da ação quando, por uma violação que cause dano alguém, haja o direito de se exigir do autor ou responsável da mesma determinada prestação. A essa possibilidade nomeou-se *pretensão* - no alemão, *anspruch*. A lição é do mestre Carlos Roberto Gonçalves (2010, p. 512, grifo do original):

Como visto, o atual Código Civil, evitando essa polêmica, adotou o vocábulo "pretensão" (*anspruch*), para indicar que não se trata do direito subjetivo abstrato de ação. E, no art. 189, enunciou que a prescrição se inicia no momento em que há violação do direito. A propósito, esclareceu a Comissão Revisora do Projeto que, em se tratando dos denominados direitos potestativos (em que o agente pode influir na esfera de interesse de terceiro, quer ele queira, quer não, como o de anular um negócio jurídico, p.ex.), como são eles invioláveis, não há que falar em prescrição, mas, sim, em decadência.

Diz o art. 189 do Código Civil que "violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição,

nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206". De todo o visto, pode-se afirmar que tanto a prescrição como a decadência *limitam* o direito de ação - e não o extinguem, como se pensa. No entanto, a prescrição, diferentemente da decadência, obedece a um pressuposto: *a violação de um direito a qual a lei oferece à vítima certa pretensão*, definida essa como "o poder de exigir de outrem uma ação ou omissão" (ibid., p. 513). A decadência, por sua vez, atinge aquelas ações que tenham por objeto *criar ou rescindir atos jurídicos*.

Em segundo lugar, havemos de observar a classificação doutrinária da ação cognitiva tomado por base seu objeto, e relacioná-la frente aos aludidos institutos. Desse modo, temos *ações condenatórias*, cuja finalidade é fazer o accertamento de uma pretensão resistida e que, portanto, estão sujeitas à prescrição, e *ações constitutivas*, cujo fim é criar, modificar ou extinguir relações jurídicas, sujeitas à decadência.

Há, também, *ações declaratórias*, que têm por objeto nem acertar pretensão, nem constituir ou desconstituir relações jurídicas, mas meramente dizer se estas existem ou não, seu modo de ser, ou ainda, se determinado documento é autêntico ou não. O Código de Processo Civil admitiu expressamente ações com tal objeto (art. 19, CPC). Elas, a princípio, não estão sujeitas nem a prescrição e nem a decadência. Todavia, se indiretamente resolverem determinada pretensão, ficarão sujeitas à prescrição. Lembre-se, aliás, que será título executivo judicial a decisão do processo que, de qualquer forma, reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa (art. 515, I, CPC), o que pode acontecer perfeitamente nas ações desse jaez.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES ELEITORAIS

Postas estas linhas, cabe, agora, avaliar em qual classificação se encaixam ações que tenham por objeto a aplicação das

multas eleitorais. Ficam excluídos os processos e procedimentos de cunho administrativo, por meio dos quais a multa se impõe por decisão mesma natureza, porque não se trata de ação, que pressupõe exercício de jurisdição.

Ora, é cediço que ao ser violada determinada norma eleitoral cuja sanção seja a multa, surgirá para os legitimados para a ação uma *pretensão*, substanciada na exigência de que o infrator pague determinada quantia ao erário. Daí que essa ação e a respectiva sentença são *condenação*, dentro da classificação ora exposta.

Ocorre que boa parte das ações eleitorais tem por objeto uma tutela jurisdicional constitutiva. Com efeito, sua finalidade principal geralmente é impedir a formação de determinado ato jurídico ou sua rescisão, especificamente, a impedir a obtenção de registro à candidatura ou cassação do diploma ou mandato concedido.

Em muitos casos, a resposta da lei à infração, além da desconstituição do registro de candidatura, registro ou diploma, é também a exigibilidade de pagar quantia. Em outros, existe a previsão de aplicação da multa, isoladamente, *ad instar* do que ocorre na quase totalidade dos casos por infração às normas de propaganda eleitoral.

Certo é que os prazos para propositura destas ações são decadenciais, porque são independentes da suposta violação do direito, inclusive quando a sanção é a multa isoladamente. Tais prazos vêm expressos na lei e, quando não, o Tribunal Superior Eleitoral os fixa, geralmente, como "até a data das eleições", porque após isso o autor seria carente de ação, por padecer de interesse processual. Nesse último caso, sequer se cogita da existência de um prazo decadencial, mas apenas de um limite no tempo em que se verifica o interesse agir para a propositura da ação (TSE, AgR-AI nº 10.568, de 20/05/2010, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE de 23/06/2010).

Infere-se, então, que muitas ações de cunho condenatório, cujos objetos estão sujeitos à prescrição, encontram na lei eleitoral óbice em decorrência de um prazo decadencial. É o que ocorre, por exemplo, com a ação por doação acima do limite legal, cuja sanção é uma multa (art. 23, § 3.º, Lei n.º 9.504/1997), e que a lei recentemente atribuiu um prazo decadencial expresso (art. 24-C, § 3.º, Lei n.º 9.504/1997).

O que se poderia questionar é se a lei, quando faz isso, impede o surgimento da pretensão, tal qual como definida no art. 189 do Código Civil, ou se seria uma exceção a tal definição. A essa questão respondemos negativamente. A aplicação da multa, como imposição de obrigação de pagar quantia a uma violação de direito, configura normalmente uma pretensão, nos moldes do indigitado dispositivo do diploma civil. E essa pretensão está sujeita, a princípio, a um prazo prescricional.

O que ocorre quando a lei define um prazo decadencial para a ação condenatória é que tal prazo é *prejudicial* ao prescricional, porque, na definição daquele, não se considera, como termo inicial, a violação do direito ou de seu conhecimento (*actio nata*), mas o que a lei expressamente previu (ainda que muitas vezes haja coincidência).

Creemos que seja a única forma de interpretar a opção da lei em sujeitar pretensões a prazos decadenciais. Por nossa exposição poderia se pensar que, nos casos em que a pretensão é cumulada com o objeto de desconstituição (*verbi gratia*, cassação de diploma com imposição de multa), poderia o autor da ação, por opção, ingressar em juízo só veiculando a pretensão - ou seja, a aplicação da multa isoladamente, ficando sujeito, assim, a um prazo prescricional. A nosso ver, isso não seria possível porque, como aduzimos, a decadência será prejudicial a essa prescrição. Admitir o contrário seria uma burla à lei.

2.3 PRAZO PRESCRICIONAL DA AÇÃO DE EXECUÇÃO

A partir de agora, investiguemos a prescrição da *ação de execução* da multa eleitoral. Cabe, aliás, investigar qual é o prazo prescricional das ações de execução de maneira geral.

Conforme aduz o professor Humberto Theodoro Júnior (2016, p. 82), ficou assentado na jurisprudência, a partir do entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, de que sendo duas as *espécies* de ação, a de *cognição* e a de *execução* (excluída a cautelar, que hoje adentra o regime geral da tutela provisória), para cada uma surge uma pretensão distinta: para o acertamento e para a satisfação. Diz, também, ainda que hoje não haja uma ação de execução de sentença, propriamente dita, dada a adoção do processo sincrético dividido em *fases* de conhecimento e de execução, nada obsta o entendimento de haver uma pretensão à condenação e outra à execução. Essas são as palavras do preclaro mestre (ibid., loc. cit.):

A adoção do sistema de cumprimento da sentença sem depender de ação executiva separada não interfere no regime tradicional que distingue a prescrição aplicável à pretensão condenatória e aquela correspondente à pretensão executiva. Não importa que uma só relação processual se preste ao acertamento do direito do credor (atividade cognitiva) e à realização do mesmo direito (atividade executiva). O que releva notar é o tratamento diferenciado que sempre se dispensou à prescrição de cada uma dessas pretensões.

Observa, igualmente, que "ainda que uma única relação processual seja cabível na espécie, lícito não é ao credor formular de início o pedido de execução forçada, por ainda não dispor de título executivo" (ibid., loc. cit.). Preconiza que o atual Código de Processo Civil admite implicitamente duas

prescrições, já que, "entre as defesas possíveis contra o cumprimento da sentença transitada em julgado, a exceção de prescrição, desde que superveniente ao título judicial (CPC, art. 525, § 1º, VII)" (ibid., p. 82-83).

Assim, de todo aplicável o verbete n.º 150 do Supremo Tribunal Federal: "prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação".

É interessante notar que essa posição se assemelha muito com a regulação da prescrição na lei penal (arts. 109 a 112, Código Penal), porque lá foi definido, expressamente, que há duas prescrições: uma antes e depois do trânsito em julgado para aplicação da pena. Assim, fala-se de "prescrição da pretensão punitiva" e "prescrição da pretensão executória". O STF, com o aludido entendimento sumulado, trouxe esses conceitos para o processo civil.

Concessa maxima venia, ousamos discordar parcialmente destas conjecturas. Ao contrário da lei penal, o Código Civil diz que a pretensão surge do direito violado. Essa pretensão é única. Os modos como se dão as coisas no plano processual não hão de influenciar o que está definido no plano material. A diferenciação de ação de cognição e execução não serve para criar uma ou outra pretensão para uma mesma violação. A pretensão é possibilidade de exigência de outrem de determinado ato ou abstenção. Se a pretensão é resistida, por não haver voluntariedade do sujeito, caberá exercer direito de ação, que poderá se dar tanto pela ação de conhecimento, como pela ação de execução, como por ambas, ou ainda por outra tutela disponível no ordenamento.

Conquanto o autor não possa exigir de pronto ao juízo uma execução quando não dispuser de título executivo certo, líquido e exigível, fato é que a atividade jurisdicional não compreende só o acerto, mas também a correspondente satisfação. Aliás, prima-se sempre pela consecução de ambas as

atividades, como deixou expressa a novel legislação processual (art. 4.º, CPC).

O fato de o CPC permitir a alegação da prescrição após a sentença é natural, pois é perfeitamente possível que o prazo prescricional se inicie antes dela e venha ter termo depois da mesma. E nem se diga que a prescrição não seria superveniente "porque a prescrição começou a correr antes da sentença". A superveniência é a da *concretização da prescrição* depois de lavrado o ato judicial.

O problema principal reside na interrupção da prescrição, principalmente pelo despacho citatório, cujo prolongamento se dará, neste caso, até o último ato do processo formado para exigir a pretensão, quando voltará a correr o prazo por inteiro (art. 202, I e par. ún., Código Civil). Lembre-se que a prescrição só pode ser interrompida uma vez (art. 202, *caput*, Código Civil).

Defendendo a sua posição, o sempre respeitado mestre Humberto Theodoro Júnior explica (*ibid.*, p. 82):

Para nenhum efeito, se computará a citação do processo de conhecimento como uma interrupção da prescrição relativa à execução forçada do título judicial. Desse modo, os atos interruptivos acaso ocorridos antes da sentença (todos eles, e não apenas a citação) não têm repercussão sobre a contagem do prazo prescricional originário da pretensão executiva. A esse novo e autônomo prazo de prescrição não se aplica à regra do Decreto nº 20.910/1932 (contagem pela metade) e tampouco a do art. 202 do Código Civil (interrupção apenas uma vez). O certo é que a prescrição da execução é outra em relação à do processo de conhecimento.

A nosso turno, não haverá novo prazo prescricional. Acaso interrompida a prescrição por ato que não implique em

processo judicial, uma vez escoado, ainda que depois de proferida sentença, haverá fato extintivo da obrigação. Obviamente, nessas hipóteses, caso o autor ingresse com a ação antes de se dar a prescrição, a morosidade do aparelho Judiciário não deverá ser considerada para o decurso do tempo prescricional (art. 240, § 3.º).

Agora, quando ocorrer à interrupção da prescrição por ato que pressuponha processo judicial, essa interrupção perdurará até o último ato do processo. Poderia se dizer que, com esse nosso posicionamento, se criaria uma espécie de "pretensão imprescritível" após o ajuizamento da ação, já que, na modalidade de processo sincrético, o último ato do processo já se daria depois de cumprida a obrigação. Aduzir-se-ia, igualmente, que haveria diferença nos casos em que a execução da sentença tivesse que se dar em novos autos, porque a prescrição voltaria a correr antes de se ingressar com a execução, em descompasso com o cumprimento de sentença, que também é execução.

Reconhece-se que haveria essas mazelas. Todavia, é de se recordar que há orientação de que a prescrição pode ser intercorrente, em certos casos. O que importa é verificar, tanto no processo sincrético como numa possível dualidade de ações de cognição e execução, se aquele que pretende valer a pretensão está promovendo aos atos processuais necessários para tanto. Se deixar de assim proceder num decurso temporal maior que o da própria prescrição prevista para exercício da pretensão, é de se decretá-la. É a nossa posição, e também do parecerista Fabrício Calvacante D'Ambrosio (2017), referenciado neste artigo, que em seu trabalho toma os ensinamentos dos ilustres professores Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (apud D'AMBROSIO, 2017). O próprio professor Humberto Theodoro Júnior chega a salientar a importância do reconhecimento da prescrição

intercorrente, para que não se crie a esdrúxula hipótese de imprescritibilidade geral das ações executivas (2016, p. 491):

Justifica-se a prescrição intercorrente com o argumento de que a eternização da execução é incompatível com a garantia constitucional de duração razoável do processo e de observância de tramitação conducente à rápida solução dos litígios (CF, art. 5º, LXXVIII). Tampouco, se pode admitir que a inércia do exequente, qualquer que seja sua causa, redunde em tornar imprescritível uma obrigação patrimonial. O sistema de prescrição, adotado por nosso ordenamento jurídico, é incompatível com pretensões obrigacionais imprescritíveis. Nem mesmo se subordina a prescrição civil a algum tipo de culpa por parte do credor na determinação da inércia no exercício da pretensão. A prescrição, salvo os casos legais de suspensão ou interrupção, flui objetivamente, pelo simples decurso do tempo.

2.4 O PRAZO PRESCRICIONAL PARA A PRETENSÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA ELEITORAL DE NATUREZA CIVIL

Seja qual for à posição adotada, na busca da resposta pelo prazo prescricional para a cobrança das multas eleitorais, necessário extrair no ordenamento jurídico qual seria o prazo prescricional para a aplicação da multa.

Como anteriormente ressaltado, o problema reside no fato de as ações judiciais para imposição da multa estarem sujeitas a um prazo decadencial. Mas já ressaltamos, também, que esse prazo é *prejudicial* ao prazo prescricional para a imposição da multa, já que essa se traduz em pretensão, ou seja, o seu objeto é *condenação* e não *constituição*.

Fato é que, na legislação eleitoral, não se encontra nenhuma previsão de qual seria o prazo em que prescreveria tal pretensão. Cabe, portanto, analisar qual é a natureza da multa eleitoral para buscar-se resposta no ordenamento jurídico.

Conforme defendemos, essa multa tem natureza civil, cujo interesse na imposição e cobrança é coletivo *lato sensu* ou metaindividual. E na legislação civil, especificamente no Código Civil, não há nenhum prazo específico para o exercício de pretensão dessa espécie. Assim, nos parece aplicável realmente o art. 205 daquele Código, que diz que "a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor".

Há, porém, outros entendimentos que, com a vênia devida, rechaçamos.

Como a multa é cobrada geralmente por execução fiscal, alguns entendem que a prescrição é aquela ordinária dos tributos em geral: cinco anos (art. 174, CTN). Há de se frisar, contudo, o caráter não tributário da multa eleitoral, por não se enquadrar em nenhuma categoria de obrigação tributária (art. 113, CTN). Afaste-se, pois, desde logo tal conjectura.

Encontra-se ainda, na jurisprudência da própria Justiça Eleitoral, o entendimento de que a multa estaria sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, por se enquadrar na disposição do art. 206, § 5.º, I, do Código Civil, que diz que prescreve no referido prazo "a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular". Tal constatação é feita pelo professor José Jairo Gomes (2016, p. 703-704), apontando recentes precedentes das cortes regionais eleitorais (TRE-MS, RE n.º 185743, DJE de 22/07/2011; TRE-RS, RE n.º 1098/2011, DJE de 19/12/2011).

Também é de ser afastado tal entendimento. Instrumento é o documento lavrado pelo particular ou tabelião para a prova de determinado negócio jurídico ou declaração de vontade unilateral.

A sentença não é instrumento porque não é criada pelas partes de um negócio e nem corresponde a uma declaração de vontade das mesmas. É um ato emanado pelo Poder Público, resultado da atividade jurisdicional. Não é prova, mas o *próprio acerto* de uma situação litigiosa. Aliás, a sentença resolve uma pretensão existente antes de sua prolação. Tampouco é instrumento o termo de inscrição feito em livro próprio pelo cartório eleitoral (art. 367, III, Código Eleitoral), porque não se destina a fazer prova de negócio jurídico. Enfim, de toda descabida essa posição.

Por fim, um último entendimento que se encontra envolve o disposto no art. 1.º do vetusto Decreto n.º 20.910/1932 e no art. 1.º-A da Lei n.º 9.873/1999.

Segundo o referenciado dispositivo do Decreto, "as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.". Antes de tudo, de se ressaltar que nesse artigo faz-se referência às dívidas *passivas*, direito ou ação *contra* a Fazenda Pública, não se referindo, portanto, às dívidas *ativas*, ou a *ação promovida* pela Fazenda Pública para suas pretensões.

Essa omissão legal do prazo prescricional para as pretensões da União, Estados e Municípios levou o Superior Tribunal de Justiça a aplicar, analogicamente, o mesmo prazo das prescrições das pretensões a serem ajuizadas contra os referidos entes, prevista no Decreto n.º 20.910/1982.

O argumento do STJ sempre foi o de que seria injusto aplicar o prazo prescricional ordinário de dez anos do Código Civil de 2002 (ou o de vinte anos, do Código Civil de 1916) em prejuízo do particular, enquanto a Fazenda Pública gozasse de vantagem por um prazo menor, de cinco anos. Ademais, as multas impostas pelo Poder Público têm caráter e natureza de

direito público, devendo neste se buscar a solução, e não no direito privado, pelo princípio da especialidade.

Foi somente em 2009 que o legislador acabou com a omissão, pelo menos no que diz respeito à Fazenda Nacional. Com efeito, a Lei nº 11.941/2009 acrescentou o art. 1.º-A a Lei n.º 9.873/1999, que tem a seguinte redação: "constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor".

Recentemente, o pleno do Tribunal Superior Eleitoral se viu diante do tema no julgamento do REsp n.º 161343, de relatoria original do Ministro João Otávio De Noronha, julgado em 15/09/2015 (DJE de 05/11/2015). O Ministro relator, em brilhante voto, arguiu o posicionamento já consolidado do Superior Tribunal de Justiça, que destacamos anteriormente.

Todavia, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura abriu divergência, acompanhada sequencialmente pelo Ministro Henrique Neves da Silva, alegando, com total acerto, que não se aplicaria à espécie a Lei n.º 9.873/1999 porque, como muito bem observado, esta lei faz menção à *ação punitiva* da Administração Pública Federal, que se dá mediante *exercício de poder de polícia* (art. 1.º), e que pressupõe para constituição definitiva do crédito decorrente da imposição da sanção o *término regular do processo administrativo* respectivo (art. 2.º).

Mesmo pelo referido Decreto, antes ou depois da Lei n.º 11.941/2009, tal prazo não poderia ser aplicado às multas eleitorais. A natureza destas é civil, por mais que haja um possível interesse público - que a nosso ver, se enquadra melhor como metaindividual. Isso porque a imposição da multa eleitoral não se trata de exercício de poder de polícia. Ressaltamos que o único poder de polícia da Justiça Eleitoral é

o referente à remoção de ilícito na propaganda (art. 41, § 2.º, Lei n.º 9.504/1997; Súmula n.º 18, TSE), resguardado, no mais, o princípio de inércia da jurisdição.

Lembre-se que a União não é legitimada para ajuizar qualquer ação ou representação eleitoral visando à imposição da multa. Tal cabe, como já é assente e pacífico, ao Ministério Público, aos partidos políticos e os candidatos. Assim, a ação punitiva da Administração se dá por processo administrativo, e não jurisdicional. Mesmo o interesse primário ou secundário da Administração não justificaria, por si só, a legitimidade da União para ajuizar ação eleitoral.

Daí ser mesmo de natureza civil metaindividual a multa eleitoral que pressupõe para sua imposição processo jurisdicional - e não de natureza pública propriamente dita.

Portanto, aplicável é o art. 205 do Código Civil referente ao prazo prescricional de dez anos para exercício da pretensão de exigibilidade da multa abrangendo, conseqüentemente, a satisfação do crédito, observado, sempre, o prazo prejudicial decadencial previsto na lei eleitoral para as ações visando sua imposição.

Temos de salientar, também, uma exceção: a multa prevista no art. 37 da Lei n.º 9.096/1996. Em tal artigo há a previsão de aplicação de multa de vinte por cento do valor irregular apurado na contabilidade anual dos partidos políticos, mas que só poderá ter o pagamento efetuado se julgada em até cinco anos de sua apresentação, conforme quer seu § 3.º. Lembre-se que esses processos, em que há exame da contabilidade partidária, têm caráter jurisdicional (art. 37, § 6.º, Lei n.º 9.096/1995).

O entendimento do TSE hoje se encontra consolidado em sua Súmula de n.º 56: "A multa eleitoral constitui dívida ativa de natureza não tributária, submetendo-se ao prazo prescricional de 10 (dez) anos, nos moldes do art. 205 do Código Civil."

2.5 PRAZO PRESCRICIONAL DA MULTA ELEITORAL ADMINISTRATIVA

Se a prescrição ordinária civil é aplicável às multas eleitorais que pressuponham processo judicial, o mesmo não se pode dizer no que diz respeito àquelas multas eleitorais que tenham caráter administrativo, previstas no Código Eleitoral. Para estas, nos parece perfeitamente cabível o disposto no art. 1.º-A da Lei n.º 9.873/1999, porque se referem a uma ação punitiva da Justiça Eleitoral, decorrente do poder de polícia ou disciplinar, no exercício de sua atípica função administrativa.

Mesmo quando a sanção é imposta, *in casu*, pelo juízo eleitoral, este o faz no exercício de função meramente administrativa, e não jurisdicional. Ainda que, por meio de recurso (art. 265, Código Eleitoral), o procedimento passe a ser jurisdicional, não se altera o fato de que o pressuposto da imposição da multa foi um processo administrativo.

Portanto, a Súmula n.º 56 do TSE tem um aplicação restrita aos casos da multa imposta por exercício de ação eleitoral pelos legitimados a tal propositura. Quando se tratar de multa imposta por intermédio de um processo administrativo, a pretensão da Fazenda Nacional para cobrar judicialmente o crédito não tributário poderá ser exercida em cinco anos, conforme expressamente prevê a Lei n.º 9.873/1999, sobre pena de extinguir-se pela prescrição.

2.6 PRAZO PRESCRICIONAL DA MULTA ELEITORAL PENAL

Há, ainda, um último caso a ser analisado: as multas eleitorais decorrentes de sanção penal. Na verdade, o problema com o prazo prescricional das multas penais é geral, incluindo-se as multas previstas para os crimes eleitorais.

Atualmente, o Código Penal, cujas disposições gerais são aplicáveis aos crimes eleitorais (art. 287, Código Eleitoral), preconiza em seus arts. 49 e 50 que as multas impostas por sentença condenatória transitada em julgado serão recolhidas ao fundo penitenciário em dez dias.

E o art. 51 diz, ainda, que uma vez transitada em julgado a sentença, "a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição" (sic).

Frente essas premissas, quando a multa não é paga no prazo do Código Penal, em dez dias, os juízos criminais têm encaminhado a devida certidão para que a Fazenda Pública inscreva tal crédito na dívida ativa, para posterior cobrança por execução fiscal.

Como a lei penal diz que se aplica à multa a legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, *inclusive* no que se refere à interrupção e suspensão da prescrição, esse vocábulo - "inclusive" - dá a entender que todo o regulamento legal da dívida ativa da Fazenda se aplica à multa, incluindo a suposta previsão de um prazo prescricional próprio.

À luz dessas disposições, com redação atribuída pela Lei n.º 9.268/1996, o professor Fernando Capez levanta as duas posições existentes para a solução do caso (2012, p. 461-462). A primeira, que diz ser sustentada pelo eminente mestre Damásio de Jesus, é de que como o Código fala em "legislação relativa à dívida ativa" o prazo prescricional é o previsto no Código Tributário Nacional, de cinco anos (art. 174, *caput*, CTN), pois ali é que estão previstas as causas interruptivas (art. 174, par. ún., CTN) e as suspensivas (art. 151, CTN).

A outra posição, sustentada pelo Ministério Público de São Paulo, é de que a mudança da novel legislação só não permite a conversão da multa em pena privativa de liberdade e que as causas de interrupção e suspensão da prescrição passaram a ser

a da legislação tributária. No mais, o prazo prescricional é o do art. 114 do Código Penal.

O professor Fernando Capez adota a posição do professor Damásio de Jesus (ibid., loc. cit.), dado o vocábulo *inclusive* na redação do art. 51 do Código Penal, e conclui: "Em outras palavras, aplicando-se a legislação tributária em tudo, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição".

Pedindo vênias aos nobres doutrinadores, cremos que a posição do Ministério Público de São Paulo é a mais acertada. Vejamos.

O Código Penal diz que à multa aplicam-se "as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública". A legislação aplicável é a da dívida ativa, mas o dispositivo não diz *qual espécie de dívida ativa*, que compreende a tributária e a não tributária (art. 39, § 2.º, Lei n.º 4.320/1964). De qualquer forma, hoje tanto a prescrição da dívida ativa tributária como a da não tributária da Administração Pública Federal se dá em cinco anos (art. 174, CTN; art. 1.º-A, Lei n.º 9.873/1999).

Cremos, porém, que nenhum desses prazos se aplicará. Isso porque a legislação penal trouxe *expressa e especialmente* o prazo prescricional para as multas.

O art. 114 do Código Penal diz que as multas prescrevem: a) em 2 (dois) anos, quando for a única cominada ou aplicada; b) no mesmo prazo estabelecido para prescrição da pena privativa de liberdade, quando for alternativa ou cumulativamente cominada ou cumulativamente aplicada. O fato de o art. 51 remeter a aplicação da legislação da dívida ativa da Fazenda Pública não lhe retira o seu caráter essencialmente penal, e nem afasta essa disposição especial do Código Penal.

Aliás, basta uma *interpretação sistemática* do Código Penal para se chegar a essa conclusão. Tanto a redação do art. 51 como a do art. 114 no Código se deram por intermédio da Lei n.º 9.268/1996. Não se pode mesmo acreditar que o legislador,

num dispositivo, quis dar à multa um prazo prescricional, e em outro, novo prazo. No art. 144 há disposição específica sobre o prazo prescricional da multa, e é essa disposição que se tem por aplicável.

3 CONCLUSÃO

Finalmente, após todo essa longa e complexa exposição, cabe um resumo: a) a pretensão da exigibilidade das multas eleitorais impostas por processo originalmente jurisdicional prescreve em dez anos, de acordo com o art. 205 do Código Civil (excetuado o disposto no art. 37, § 3.º, da Lei n.º 9.096/1995); b) a pretensão da exigibilidade das multas eleitorais decorrentes de procedimento administrativo prescreve em cinco anos, conforme art. 1.º-A da Lei n.º 9.783/1999, e; c) a pretensão da exigibilidade das multas eleitorais decorrentes de prática de crime eleitoral prescrevem nos prazos do art. 114 do Código Penal.

REFERÊNCIAS

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal, volume 1, parte geral : (arts. 1º a 120)*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

D'AMBRÓSIO, Fabrício Cavalcante. *O prazo prescricional para o requerimento do cumprimento de sentença*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44892/o-prazo-prescricional-para-o-requerimento-do-cumprimento-de-sentenca>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro, vol. I: parte geral*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil - vol. III*. 47. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.