



REVISTA DO

# TREDF


Eleições 2010

NÚMERO 5 | DEZEMBRO DE 2010

*Ir para*

**DOCTRINA  
JURISPRUDÊNCIA**

**Sumário  
Índice Temático**



# A ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

---

**Frederico Franco Alvim**

Analista Judiciário do TRE-GO

Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela  
Universidad del Museo Social Argentino e  
especializando em Direito Eleitoral e Processo  
Eleitoral pela Universidade Federal de Goiás

## RESUMO

Durante os últimos anos, o Tribunal Superior Eleitoral vem, sistematicamente, inadmitindo recursos especiais interpostos contra decisões de tribunais regionais eleitorais em processos de prestação de contas, sob o argumento de que tais decisões são proferidas no exercício de atividade administrativa. Com o objetivo de ver tais recursos apreciados no mérito, o legislador, por meio da Lei 12.034/2009, alterou o art. 37 da Lei 9.096/95, para afirmar que “o exame das prestações de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional”. Este estudo pretende demonstrar o caráter jurisdicional do exame das prestações de contas tanto de partidos quanto de candidatos, de modo que o juízo positivo de admissibilidade, em tese, de recursos especiais interpostos contra decisões de tribunais aí proferidas, amparado na melhor técnica processual, prescinde da invocação do novel dispositivo legal.

**Palavras-chave:** Prestação de contas. Recurso Especial. Admissibilidade.

## 1. INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral, diferentemente dos outros órgãos do Poder Judiciário, não possui um quadro de magistrados próprio. Compõe-se, pois, de juízes provenientes de outros tribunais e da Ordem dos Advogados do Brasil. No caso específico do Tribunal Superior Eleitoral, integram a Corte três ministros do Supremo Tribunal Federal, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois advogados nomeados pelo Presidente da República, todos eles para mandato mínimo de dois anos, renovável por até dois biênios consecutivos. O revezamento periódico de membros rende à Justiça Eleitoral um dinamismo peculiar, revelado pela constante mudança de posicionamento jurisprudencial. Interessa-nos, neste estudo, a alteração referente à admissibilidade do recurso especial em processos de prestação de contas.

Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral, contrariando entendimento anterior, vem deixando de conhecer de recursos especiais interpostos contra acórdãos de tribunais regionais eleitorais proferidos em análise de prestação de contas, sob o argumento de que tais decisões são proferidas em atividade administrativa, não se prestando o remédio extraordinário à jurisdicionalização do debate.

A recente e reiterada rejeição de recursos especiais nesses processos causou indignação em candidatos e partidos políticos. O governador de Minas Gerais, Aécio Neves da Cunha, por exemplo, chegou a interpor, perante o Supremo Tribunal Federal, recurso extraordinário contra acórdão do TSE, sustentando que a própria sistemática do art. 276 do Código Eleitoral faz referência às decisões dos tribunais regionais, critério também reproduzido no art. 121, §4º, CF: o legislador

não empregou o vocábulo “causa” – vale dizer, *lide* – que informa e condiciona tanto o cabimento do RE ao C. STF (art. 102, III) quanto do RESP ao STJ (art. 105, III, *a*).

O Supremo, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, sem decidir, todavia, o RE até a conclusão do presente trabalho.

Posteriormente, a fim de ver os recursos especiais em prestação de contas apreciados no mérito, o legislador, por meio da Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterou o art. 30 da Lei 9.504/97, para afirmar que caberá recurso especial das decisões que julgarem as contas de campanha. No mesmo sentido, para conferir admissibilidade ao apelo nos processos que veiculam prestação anual de contas das agremiações, modificou o art. 37 da Lei 9.096/95, para, em descompasso com o atual entendimento do TSE, afirmar que “o exame da prestação de contas dos órgãos partidários é jurisdicional”.

Observando que a Lei 12.034 – conhecida como “Minirreforma Eleitoral” – limitou-se a conferir jurisdicionalidade ao exame das contas de órgãos partidários, silenciando sobre as contas apresentadas por candidatos, este trabalho pretende analisar a existência de jurisdicionalidade nas prestações de contas – tanto de partidos quanto de candidatos –, para, em seguida, verificar se a admissibilidade de recursos especiais interpostos contra decisões de tribunais aí proferidas, amparando-se na técnica processual, poderia ser reconhecida, ainda que sem a força conferida pela inovação legislativa.

Para tanto, no primeiro capítulo, apresentamos o entendimento adotado pelo TSE, consoante o qual o exame das contas traduz-se em exercício de função administrativa.

Em seguida, procedemos à análise da prestação de contas como atividade jurisdicional, ótica adotada pelo legislador.

Finalmente, tecemos considerações sobre o recurso especial no âmbito eleitoral, com ênfase nos aspectos atinentes à sua admissibilidade em processos de prestação de contas.

## 2. O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### 2.1 Considerações iniciais

Segundo a tradicional jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a veiculação de matéria administrativa não obstava a análise de recurso especial. Nesse sentido, Marcílio Nunes Medeiros<sup>34</sup> relembra emblemática decisão:

Recurso administrativo. Das decisões do Tribunal Regional Eleitoral cabe para o Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 22, II, do Código Eleitoral, mas é especial e deve atender aos pressupostos do seu art. 276. Recurso não conhecido (Ac. 3.982-MA, j. 20.02.1973, rel. Thompson Flores).

Desse modo, o fato de o TSE atribuir caráter administrativo ao exame das contas não afetava sua apreciação em

---

<sup>34</sup> MEDEIROS, Marcílio Nunes. Recurso Especial em matéria eleitoral. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=230>>. Acesso em 1 fev. 2010.

sede de recurso especial. Com efeito, fê-lo o Tribunal inúmeras vezes.<sup>35</sup>

Por tal motivo é que Joel J. Cândido afirma que “para enfrentar decisões administrativas dos Tribunais Regionais Eleitorais, o Recurso Especial também poderá ser a solução”<sup>36</sup>. O entendimento era inconteste até o julgamento do Recurso Especial 26.115-Edcl/SP, da relatoria do Ministro José Delgado. O TSE, a partir do precedente citado, definiu que a rejeição de contas partidárias, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, é matéria administrativa e não viabiliza a jurisdicionalização do tema por meio do recurso especial previsto no art. 121, §4º, I e II, da Constituição Federal.

Desde então, o Tribunal deixou de admitir recursos especiais em processos de prestação de contas, tanto de partidos quanto de candidatos, sob tal argumento, sem maiores explicações. O acórdão do *leading case*, inclusive, imbuído do mais indesejável laconismo, limita-se a afirmar:

Embargos de declaração. Recurso especial eleitoral. Eleições 2004. Prestação de contas. Apelo especial não conhecido. Natureza administrativa. Inexistência de vícios.

---

<sup>35</sup> Exemplificamos com: RO 398/SC, rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ 22.2.2000 (recebido como Recurso Especial); REspe 21.249/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 26.8.2005; Respe 25.559/RN, rel. Min. Marco Aurélio de Mello, DJ 24.3.2006; Respe 25.306, rel. Min. Francisco César Asfor Rocha, DJ 31.3.2006.

<sup>36</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008. p. 248.

1. O Plenário do TSE, apreciando o recurso especial, decidiu dele não conhecer, considerando tratar-se de matéria de natureza administrativa.
2. Não há como prosperar a alegação de vícios no aresto ora embargado se o apelo sequer foi conhecido, em razão do tema nele versado.
3. Embargos de declaração rejeitados (j. 24.10.2006, rel. Min. José Delgado, DJ 8.11.2006, p. 114).

Como se sabe, desaprovação das contas implica sérias consequências a candidatos e partidos políticos. Para estes, a desaprovação, total ou parcial, “implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei” (art. 37, *caput*, da Lei 9.096/95). A constatação de violação de normas contábeis pode, inclusive, determinar o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido (arts. 46, 54 e 55 da Resolução-TSE 19.406/95). Já para os candidatos, a desaprovação pode ensejar negação ou cassação do Diploma, em investigação judicial por captação ou gasto ilícito de recursos (art. 30-A, §2º, da Lei 9.504/97). Sobejam motivos, portanto, para que se exijam decisões suficientemente fundamentadas em processos que versem sobre contas, inclusive na admissibilidade de recursos neles interpostos, sob pena de flagrante desrespeito ao disposto no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

Parece-nos deficiente a fundamentação reiteradamente apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando da recusa de admissibilidade de recursos especiais em processos de prestação de contas. À guisa de exemplificação, trazemos à colação o seguinte excerto:

Ademais, a teor da recente jurisprudência do TSE, não cabe recurso especial contra acórdão de Tribunal Regional Eleitoral, que examina prestação de contas de candidato, por constituir matéria eminentemente administrativa (Acórdãos 26.115/SP, DJ de 8.11.2006, rel. Min. José Delgado; e 25.762/PB, julgado em 28.11.2006, rel. Min. Caputo Bastos (AgRgAg 6565/MG, rel. Min. Gerardo Grossi, DJ 29.6.07, p. 339).

Como se vê, a Corte a declarar incabível recurso especial em processos que veiculem matéria administrativa. Não explica o motivo de considerar administrativa a análise da prestação de contas, nem o que impede o recebimento de recurso especial em casos dessa natureza. São questões fundamentais, a serem trabalhadas nos próximos dois tópicos.

## 2.2 Exame das contas: exercício de função administrativa

José Jairo Gomes<sup>37</sup> destaca que a Justiça Eleitoral desempenha quatro funções primordiais: administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva. A primeira seria realizada na preparação, organização e administração do processo eleitoral. A segunda, quando da aplicação, em processo, do Direito à espécie. Já a função normativa exerce-se pela expedição, por parte do TSE, de Resoluções com força de lei. A função consultiva, por sua vez, ocorre quando da formulação, perante os tribunais eleitorais, de questionamentos feitos em tese.

---

<sup>37</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 55-58.



Fávila Ribeiro propõe a mesma subdivisão, justificando a existência dessa multifuncionalidade:

A preocupação com a neutralidade que deve ser mantida na sistemática de controle das confrontações político-partidárias tem sido a principal causa determinante do aumento das disponibilidades funcionais da Justiça Eleitoral. Deve ser observado que a progressiva expansão do seu empório funcional abrange diferentes tipos de atribuições, compreendendo atividades administrativas, consultivas, resolutivas, e não apenas caracteristicamente jurisdicionais. O crescimento é global, atingindo a todo o espectro das atividades atribuídas à Justiça eleitoral (1999, p. 178).

São exemplos de exercício da função administrativa o alistamento de eleitores, a transferência do domicílio eleitoral, a nomeação de mesários e o recebimento de listas de filiação partidária. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, como visto, o exame das contas de partidos políticos e candidatos também. Adriano Soares da Costa é um dos poucos doutrinadores que deram atenção ao tema. Em seu sítio pessoal o autor manifestou a seguinte opinião:

O processo de prestação de contas tem natureza administrativa. Não há "ação" processual pedindo a aplicação do direito objetivo ao caso concreto, deduzindo ação em sentido material. Presta-se contas porque é ônus de quem se candidata justificar em que empregou os recursos públicos ou privados, sempre na conformidade da legislação eleitoral. Quem não se desincumbe deste ônus, não

prestando contas, sofrerá os mesmos efeitos de quem, prestando, teve as contas rejeitadas.<sup>38</sup>

Em obra aclamada, o referido autor aprofunda-se no tema e procura distinguir as atividades exercidas pela Justiça Eleitoral:

Para que possamos observar quando o Juiz Eleitoral está atuando como Juiz – é dizer, exercendo atividade jurisdicional –, e não como administrador judicialiforme, mister perquirir a referibilidade do interesse tutelado à sua atuação: se a regra jurídica for dirigida a ele, de modo a lhe outorgar o poder-dever de agir para a consecução da finalidade normativa, estará ele agindo na qualidade de administrador do processo eleitoral; se, ao revés, a atuação judicial for provocada por um interessado, com o escopo de aplicar o direito objetivo para fazer o seu direito subjetivo, estaremos diante de uma atividade jurisdicional, pela qual o Juiz agirá autoritativa e imparcialmente. (COSTA, 2008, p. 261.)

Colacionando a lição acima exposta, Marcílio Nunes Medeiros (2002, p. 18) conclui que Soares da Costa separa a atividade da Justiça Eleitoral em administrativo-judicial e jurisdicional, esta última compreendendo os feitos de natureza voluntária e contenciosa. Até aí concordamos. O autor, na sequência, assevera que as atividades administrativas poderiam ser divididas em atividades administrativas e atividades exclusivamente administrativas. Administrativas seriam aquelas

---

<sup>38</sup> COSTA, A. S. da. Disponível em <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com>>. Acesso em 3.2.2010.

referentes à organização do processo eleitoral, ao passo que exclusivamente administrativas seriam as atinentes à organização da própria Justiça Eleitoral.

Não é difícil perceber que Adriano Soares da Costa corrobora o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, entendendo que o exame das contas dá-se no exercício de atividade administrativa. *Data venia*, não nos parece o melhor entendimento, conforme demonstraremos no tópico 3.1.

### **2.3 Impossibilidade de manejo de recurso especial em processos de prestação de contas**

Ao contrário da questão relativa à natureza jurídica da prestação de contas, a admissibilidade de recurso especial em processos que veiculam matéria administrativa sofreu mudanças na jurisprudência do TSE. Se hoje a Corte descarta de analisar recursos especiais em matéria que entendemos jurisdicional, a pretexto de não sê-lo, momentos houve em que se admitia apelo de matéria exclusivamente administrativa. Veja-se, por exemplo, o seguinte aresto:

Recurso especial. Justiça Eleitoral. Matéria administrativa. Administrativo. Justiça Eleitoral. Servidor. Transferência.

I – Dos acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais, cabe recurso especial, inclusive em matéria administrativa, segundo se depreende dos arts. 22, II, e 276 do Código Eleitoral.

II – Os atuais cargos de chefe de zona eleitoral, à medida que vagarem, só poderão ser providos em comissão, e não por transferência. Ofensa aos textos legais colacionados não caracterizada.

III – Recurso especial não conhecido (Ac. 11.310-MG, j. 31.8.1995, rel. Min. Pádua Ribeiro, DJU 6.10.1995, p. 33173).

Talvez – especulamos – a mudança de entendimento tenha sido motivada pela necessidade de desafogamento do Tribunal, que recebe, anualmente, milhares de processos, grande parte a exigir a tutela de imediatidade inerente aos feitos eleitorais. Ficamos com a impressão de que o TSE, a fim de defender-se de uma explosão de litigiosidade, assumiu, no particular, postura radical e irresoluta. Parafraseando Rogério de Lima, a neutralidade judicial é uma quimera.<sup>39</sup> Não encontramos outro motivo para que o Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento dos EdArAg 5.364, mesmo afirmando que só não cabe recurso para o TSE das decisões político-administrativas inscritas no âmbito das atribuições de autogoverno e autoadministração dos tribunais regionais, “de acordo com o inciso I do artigo 96, combinado com os incisos I e II do parágrafo 4º do artigo 121 da Constituição Federal”, tenha acabado por acatar o entendimento majoritário da Corte, que “assentou o não cabimento de recurso especial ou ordinário contra acórdãos de Corte Regional que analisa prestação de contas de candidatos, haja vista tratar-se de matéria puramente administrativa”.<sup>40</sup> De nada serviu a ressalva do relator, que acabou por sucumbir à vontade dos demais julgadores.

---

<sup>39</sup> A frase original é: “A neutralidade jurídica é uma quimera”.

<sup>40</sup> Notícia disponível em <<http://a-ponte-aponte.blogspot.com/2008/5/natureza-administrativa-da-prestao-de.html>>. Acesso em 4.2.2010.

A doutrina, diante desse quadro, desinteressa-se pela elaboração teórica do tema. Mas é mister enfrentá-lo, como fez o legislador, a fim de vencer o entendimento – equívoco, como veremos – do Tribunal Superior Eleitoral. Bem vistas as coisas, nem sempre, como afirmou Rui Barbosa (1960, p. 1054), “a esperança nos Juízes é a última esperança”.

## 2.4 Síntese

Diante do exposto, podemos assim resumir o entendimento do TSE:

- 1) o exame das prestações de contas de partidos e candidatos tem natureza administrativa; e
- 2) não cabe recurso especial em processos de natureza administrativa.

Discordamos, *data venia*, de ambos os posicionamentos. Em nossa opinião, o exame da prestação de contas – de partidos e candidatos – tem natureza jurisdicional. Entendemos também que, ainda que administrativa fosse, nada obstaría a admissão de apelo especial nesses processos. Vejamos o porquê.

## 3. O ENTENDIMENTO TRAZIDO PELA LEI 12.034/2009

### 3.1 Exame das contas: exercício de função jurisdicional

O art. 37, §6º, da Lei dos Partidos Políticos, com redação dada pela Lei 12.034/2009, prevê que “o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional”. Pretende o legislador, *ex vi legis*, condicionar o Tribunal Superior Eleitoral a proferir juízo positivo de

admissibilidade em recursos especiais interpostos naquele processo. Conquanto *pro domo*, a produção legislativa prima pela boa técnica: o exame da prestação de contas consubstancia, realmente, exercício de função jurisdicional.

Para que se compreenda, é mister perceber que a Justiça Eleitoral chama de administrativas matérias que admite serem analisadas em atividade de jurisdição voluntária. Assim já se decidiu, por exemplo, a respeito de duplicidade de filiação<sup>41</sup>, pedido de registro de diretório partidário<sup>42</sup>, pedido de registro de candidatura<sup>43-45</sup>, pedido de revisão de eleitorado<sup>46</sup> e restabelecimento de inscrição eleitoral.<sup>47</sup> O mesmo ocorre com processos de prestação de contas. Nesse sentido:

Processual. Recurso. Apresentação, em sede recursal, de contas relativas às Eleições Municipais. Competência originária do Juízo *a quo*. Supressão de instância. Devolução dos autos à origem.

Tratando-se de processo de jurisdição voluntária, onde se visa prestar contas relativas às Eleições Municipais, ainda que caracterizada a supressão

---

<sup>41</sup> TRE/CE, MS 11.091, rel. Francisco Roberto Machado, DJ/CE, 14.5.2004, p. 16.

<sup>42</sup> TRE/AL, RECAP 71, rel. designado Francisco Wildo, DO/AL, 9.8.1986, p. 21.

<sup>43</sup> TRE/GO, RE 4.109, rel. Elizabeth Maria da Silva, public. sessão 19/8/2008.

<sup>44</sup> TRE/PB, RO 2.034, rel. Marcos William de Oliveira, public. sessão 15/8/2000.

<sup>45</sup> TRE/RJ, RE 4.844, rel. Jacqueline Lima Montenegro, public. sessão 14.8.2008.

<sup>46</sup> TRE/PR, RE 23.659, rel. Valter Resel, DJ/PR, 18.5.2000.

<sup>47</sup> TRE/SP, REC 25.637, rel. Maria Salette Camargo Nascimento, DO/SP, 5.10.2006, p. 226.

de instância pela apresentação das referidas contas em sede recursal, em atenção à especificidade do direito eleitoral, pode ser mitigado o rigor da técnica processualística, devolvendo-se os autos ao Juízo competente para apreciação da matéria (RCP – Recurso em Prestação de Contas 3.952, rel. João Augusto Alves de O. Pinto, DPJ/BA, 23.2.1997, p. 63).

Parece claro que o exame das contas não pode ser considerado atividade administrativa típica. Portanto, em nossa opinião, só há uma maneira plausível de atribuir índole administrativa ao exame das contas: considerando-o exercício de jurisdição voluntária, sob a ótica de clássica teoria capitaneada por Giuseppe Chiovenda: a de que a jurisdição voluntária não é, propriamente, jurisdição.<sup>48</sup> Conforme observa Fredie Didier Jr. (2007, p. 88):

Prevalece na doutrina brasileira a concepção de que a jurisdição voluntária não é jurisdição, mas administração pública de interesses privados feita pelo Poder Judiciário. Síntese deste pensamento é a concepção de Frederico Marques, para quem a jurisdição voluntária seria materialmente administrativa e subjetivamente judiciária.

O doutrinador baiano assevera que “a jurisdição voluntária é uma atividade estatal de integração e fiscalização”

---

<sup>48</sup> ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 73.

(2007, p. 85). Quando se nota que fica “a cargo da Justiça Eleitoral, nos respectivos escalões, o controle de atividades financeiras e contábeis dos partidos políticos” (RIBEIRO, 1999, p. 181), resta evidenciada uma subsunção. Em outras palavras: o exame das contas é espécie do gênero jurisdição voluntária. Resta discutir: jurisdição voluntária é jurisdição?

Para o Tribunal Superior Eleitoral, não. A Corte adota, desde sempre, o entendimento clássico, assim explicado por Ernane Fidélis dos Santos (2003, p. 16):

A lei, na consideração de que o Judiciário é o Poder que exerce a jurisdição, com garantias de imparcialidade e independência, além de ser o que, mais diretamente, tem o trato com o direito aplicado, a ele também atribui funções administrativas integrativas, dentro de normas procedimentais previamente estabelecidas, com o mesmo fim de se resguardar o interesse público.

Com isto, ao Judiciário é também reservada função diversa daquela que lhe é específica. Função administrativa que se identifica pela integração do Estado em negócios e situações jurídicas dos particulares, na defesa de interesse público, ali revelado.

O conjunto de atribuições administrativas integrativas, confiadas pela lei ao Judiciário, chama-se jurisdição voluntária, para que se distinga da única e real jurisdição, para tanto chamada pleonasticamente contenciosa.

O entendimento é histórico e bastante sedimentado. Não está, porém, a salvo de críticas. Autores de renome,



como Didier Jr., Calmon de Passos, Ovídio Baptista e Leonardo Grecco, vêm, há alguns anos, desenvolvendo uma tese revisionista sobre o conceito de jurisdição voluntária, atribuindo-lhe natureza jurisdicional.

Para tanto, evidenciam inúmeras falhas nos argumentos utilizados pela corrente clássica. Carreira Alvim (2006, p. 74), por exemplo, relembra o critério da contenciosidade, proposto por Alfredo de Araújo Lopes da Costa. Para o autor, só é jurisdicional o processo em que a relação jurídica seja contenciosa. Ora, casos há em que se tem atividade jurisdicional sem que haja controvérsia, como no de ação de cobrança em que o devedor reconhece a dívida e efetua o pagamento. Dessarte, certo que pode existir jurisdição sem que haja, efetivamente, lide. Basta que se a admita no plano potencial. Conforme observa Didier Jr. (2007, p. 89):

Os casos de jurisdição voluntária são potencialmente conflituosos e por isso mesmo são submetidos à apreciação do Judiciário. É por isso que se impõe a citação dos possíveis interessados, que podem, de fato, não opor qualquer resistência, mas não estão impedidos de fazê-lo. São frequentes os casos em que, em pleno domínio da jurisdição voluntária, surgem verdadeiras questões a demandar juízo do magistrado.

Em processo de jurisdição voluntária comum, havendo controvérsia, deverá o Juiz de Direito sobre ela se manifestar. Cediço que o mesmo se aplica à Justiça Eleitoral, sujeita que está à observância do princípio de proibição do *non liquet*. Basta imaginar a hipótese de o Ministério Público Eleitoral requerer juntada e apreciação de documentos a fim de ver

desaprovadas as contas de candidato, pedido a que certamente opor-se-á o interessado.<sup>49</sup>

A tese da natureza jurisdicional do exame das contas possui mais argumentos: não há dúvida de que às contas, como jurisdição voluntária, aplicam-se as garantias fundamentais do processo, necessárias à sobrevivência do Estado de Direito. Por tal motivo é que o art. 37 da Resolução TSE 22.715/08 garante, no processo de prestação de contas, o princípio do contraditório:

Art. 37. Emitido parecer técnico pela desaprovação das contas, o juiz eleitoral abrirá vista dos autos ao candidato ou ao comitê financeiro, para manifestação em 72 horas, a contar da intimação.

Também ao julgador das contas asseguram-se todas as garantias constitucionais conferidas à magistratura. Aliás, Giovanni Verde, citado por Didier Jr. (2007, p. 90), assevera: “a única definição possível de jurisdição baseia-se em seu aspecto subjetivo: jurisdição é a atividade exercida por juízes”, cabendo acrescentar:

[...] juízes (órgão investido nesta função), que aplicam o direito objetivo em última instância, dão a última palavra sobre a questão, proferindo decisão que não pode ser controlada por nenhuma outra função estatal. A jurisdição voluntária é, também, inevitável. Tudo

---

<sup>49</sup> Pode-se pensar, inclusive, que, surgindo controvérsia, transforma-se o processo voluntário em contencioso.

isso acontece no âmbito da jurisdição voluntária, e parece que não há qualquer controvérsia neste sentido.

Outrossim, refuta-se a tese da análise das contas como atividade administrativa pelo fato de que órgão jurisdicional eleitoral atua como terceiro imparcial e desinteressado, isenção impossível na atuação do administrador. Nesse sentido, ensina Humberto Theodoro Jr. (2006, p. 41-42):

Mesmo quando o juiz aprecia uma causa em que o Estado seja parte, a função jurisdicional fica a cargo de um organismo completamente estranho à Administração Pública e cujo único compromisso é com a ordem jurídica. Embora ao órgão judicante caiba um interesse público na composição do litígio (interesse na paz social), não tem ele, no entanto, interesse direto ou imediato na relação jurídica material controvertida (objeto do processo). Justamente nesse ponto se nota o fato que distingue, substancialmente, a jurisdição da administração. Esta, no exercício de seus poderes, quando julga algum procedimento administrativo, e impõe a vontade da lei ao particular, o faz como sujeito interessado diretamente na relação jurídica material de direito público apreciada.

Segundo o autor mineiro. o traço verdadeiro e decisivo que diferencia a jurisdição das demais funções da Soberania estatal é justamente a terceiridade, pois que a Justiça, em sua atividade-fim, ocupa-se sempre de relações em que não faz parte. A Justiça Eleitoral, obviamente, não é parte do processo de prestação de contas. Nele atua, pois, em exercício de jurisdição.

Sobre parte, aliás, cabe uma observação: já se tentou negar à jurisdição voluntária o caráter de jurisdição sob o argumento de que em seus procedimentos não haveria parte, apenas interessados. Outra falácia. O interessado, candidato ou partido político, apresenta as contas pedindo, ainda que de modo implícito, a sua aprovação. Portanto vem a juízo, em seu próprio nome, solicitar a atuação da lei. Ora, quem reclama é parte. O que não há é contraparte.<sup>50</sup>

Um último argumento levantado pela corrente administrativista nega jurisdicionalidade ao processo voluntário atribuindo-lhe a incapacidade de produzir coisa julgada. Na Justiça Comum, fazem-no valendo-se da redação do art. 1.111 do Código de Processo Civil, consoante o qual “a sentença poderá ser modificada, sem prejuízo dos efeitos já produzidos, se ocorrerem circunstâncias supervenientes”.

Trata-se de raciocínio autofágico. Como observa Didier Jr. (2007, p. 91):

A redação do art. 1.111 do CPC, ao contrário do que se diz comumente, ratifica a existência de coisa julgada em jurisdição voluntária, quando afirma que tais decisões somente poderão ser modificadas por fato superveniente. Se nada mudar, a decisão tem que ser respeitada. Toda decisão judicial submete-se à cláusula *rebus sic stantibus*; são normas concretas criadas para regular determinada situação de fato que, se for alterada, exige a criação

---

<sup>50</sup> Trazemos ao processo de prestação de contas observação que Carreira Alvim atribui a Manuel Ibañes Frocham, na análise da jurisdição voluntária comum. *Op. cit.* p. 77.

de outra norma jurídica concreta. É até uma questão de bom senso. Pense-se no pedido de alteração de nome, típico caso de jurisdição voluntária: se o juiz negá-lo, poderá o requerente formulá-lo novamente, fundado nas mesmas razões? Obviamente, não. Se há indiscutibilidade, para dentro e para fora do processo, que deve ser respeitada por todos, há coisa julgada – não há outro nome para esse fenômeno.

Assim, não se pode negar imperatividade de coisa julgada à decisão do exame das contas, que produzirá efeitos enquanto não desconstituída judicialmente.

No capítulo 2.3 dissemos que calha ao TSE recusar recebimento aos recursos especiais em prestação de contas, para refrear a enorme quantidade de processos que vem recebendo. A conjectura não comporta leviandade. Fundamentamo-la: o Tribunal Superior Eleitoral, para negar admissibilidade a recursos especiais em prestação de contas, afirma-os de caráter administrativo. Mas, curiosamente, para negar mandados de segurança, a Corte muda de entendimento:<sup>51</sup>

Agravo regimental em mandado de segurança. Trânsito em julgado da decisão que rejeitou a prestação de contas de campanha. Mandado de segurança impetrado após 120 dias do ato tido como ofensivo

---

<sup>51</sup> Lembrando que o TSE adotada a corrente administrativa de jurisdição voluntária, que a entende como atividade administrativa e, portanto, incapaz de produzir coisa julgada.

a direito líquido e certo do impetrante. Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado. (Súmula 268 do STF). Agravo regimental desprovido, à unanimidade. (AgRgMS 3.635/GO, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ, 17.8.2009, p. 26).

Constata-se uma volubilidade dirigida incompatível com o sistema constitucional. Isso porque:

Sendo certo que vivemos em um Estado Democrático de Direito (ao menos isto é proclamado em nossa Constituição), toda as vezes que o poder estatal é exercido devem ser observadas as características desse tipo de organização estatal.

Em outras palavras, o exercício da função jurisdicional deve ser "Democrático de Direito". Ao exercer a jurisdição, o órgão estatal que represente o Estado na hipótese deverá se comportar como um microcosmo do Estado Democrático de Direito, sob pena de se afrontarem as normas constitucionais de organização do Estado.<sup>52</sup> (CÂMARA, 2004, p. 64)

### 3.2 Síntese

Por todo o exposto, reputamos equivocado o entendimento há anos adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em

---

<sup>52</sup> A função jurisdicional comporta, como se sabe, determinados escopos, entre eles o político, por meio do qual, para além de afirmar o Poder Estatal, incentiva a participação democrática e tutela as liberdades públicas. A Corte eleitoral, no julgado acima, parece ter descurado disto.

nossa opinião, não há como negar que a análise das contas consubstancia exercício de jurisdição: a prestação de contas nada mais é do que uma espécie do gênero ação necessária, porquanto o estado jurídico que se pretende obter – de aptidão para recebimento de quotas do Fundo Partidário, no caso dos partidos, ou para recebimento do Diploma, no caso dos candidatos, só se pode alcançar por intermédio do Poder Judiciário.

As peculiaridades que diferenciam a prestação de contas da jurisdição contenciosa, ainda que existam, não possuem valor suficiente para negarem-lhe caráter jurisdicional que, aliás, é sempiterno: a Lei 12.034/2009 não atribuiu natureza jurisdicional ao exame das contas de órgãos partidários. E nem poderia fazê-lo, pois que natureza não se cria: reconhece-se.

#### **4. A ADMISSIBILIDADE DE RECURSO ESPECIAL EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS**

##### **4.1 Considerações iniciais**

Analisados aspectos importantes acerca dos processos de prestação de contas, cumpre adentrar o estudo dos recursos especiais interpostos em tais processos, mormente quanto à sua admissibilidade, objeto central do presente trabalho. Antes de mais nada, há que se ter em mente o que afirma Didier Jr.:

Toda postulação se sujeita a um duplo exame do magistrado: primeiro, verifica-se se será possível o exame do conteúdo da postulação; após, e em caso de um juízo positivo no primeiro momento, examina-se a procedência ou não daquilo que se postula. O primeiro exame “tem prioridade lógica, pois tal atividade [análise do conteúdo da postulação] só se há de desenvolver plenamente se concorrerem os requisitos indispen-

sáveis para tornar legítimo o seu exercício”. No juízo de admissibilidade, verifica-se a existência dos requisitos de admissibilidade. Distingue-se do juízo de mérito, que é aquele “em que se apura a existência ou inexistência de fundamento para o que se postula, tirando-se daí as consequências cabíveis, isto é, acolhendo-se ou rejeitando-se a postulação. No primeiro, julga-se esta admissível ou inadmissível; no segundo, procedente ou improcedente”. Por isso que se fala em admissibilidade do recurso, da petição inicial, da denúncia da lide etc. (DIDIER JR., 2007, p. 41)

Os requisitos de admissibilidade podem referir-se à existência do poder de recorrer, ou ao modo de exercício de tal poder. No primeiro caso, são chamados intrínsecos; no segundo, extrínsecos.

A doutrina divide os pressupostos de admissibilidade intrínsecos em: cabimento, legitimidade, interesse e inexistência de fato impeditivo do direito de recorrer. Já os pressupostos extrínsecos costumam ser divididos em preparo, tempestividade e regularidade formal.

No próximo tópico, analisaremos os institutos acima, na seara dos recursos especiais interpostos em face de decisões que examinam as contas.

## **4.2 Requisitos intrínsecos de admissibilidade do recurso especial eleitoral**

### **4.2.1 Cabimento**

O regramento jurídico dos recursos eleitorais encontra-se previsto, basicamente, no art. 121, §§3º e 4º, da



Constituição Federal, bem como nos arts. 257 a 282 do Código Eleitoral. Não se olvide que podem as resoluções do TSE versar sobre o tema, desde que não contrariem disposição expressa do Código Eleitoral. Cumpre anotar, ainda, ser pacífico na doutrina e na jurisprudência que o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal são aplicados, subsidiariamente, em matéria recursal eleitoral.

A disciplina do recurso especial consta dos arts. 276, I, 278 e 279 do Código Eleitoral. Trata-se de recurso de índole extraordinária, porquanto não baseado apenas no inconformismo do sucumbente, senão também – e principalmente – na necessidade de proteção do ordenamento e de uniformização de jurisprudência. Conforme Tito Costa (1996, p. 91), “o TSE tem por função defender a lei federal e mantê-la respeitada pelos tribunais eleitorais de todo o país. Os recursos especiais permitem-lhe o pleno exercício dessa função”.

Assinale-se, pois, desde já, tratar-se de espécie de recurso de fundamentação vinculada, a obstar em seu bojo a discussão de matéria de fato ou de provas.

Assim é que discordamos de Fávila Ribeiro (1999, p. 581) quando afirma que possui o recurso especial “significativos pontos de contato com a apelação”. O recurso especial eleitoral mais se assemelha, em verdade, com o recurso especial da Justiça Comum, cujas hipóteses de cabimento constam do art. 105, III, da Constituição Federal.

Conforme o *caput* do art. 276 do Código Eleitoral, as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais são irrecorríveis, salvo nos casos em que cabe recurso para o Tribunal Superior Eleitoral. Referidos casos são expressamente mencionados em seus dois incisos, que tratam dos recursos especial e

ordinário. Interessa-nos, no presente estudo, analisar a redação do inciso I, que dispõe caber recurso especial:

a) quando forem proferidas [decisões] contra expressa disposição de lei;

b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

Na primeira hipótese, admite-se a interposição de recurso em face de decisão que ofenda dispositivo de lei que trate ou não de direito eleitoral. Assim é que se admite, por exemplo, recurso especial que alegue desrespeito a lei de índole processual. Nesse sentido:

1. O artigo 236, § 1º, do Código de Processo Civil expressamente estabelece que é indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação.

2. A ausência do nome dos novos advogados constituídos pela parte na publicação da pauta de julgamento implica ofensa à referida disposição legal, uma vez que essa providência constitui garantia processual ao direito de ampla defesa.

3. Hipótese em que, dadas as circunstâncias e inúmeras irregularidades averiguadas no caso em exame, não se evidencia a ciência inequívoca da parte, recomendando-se, assim, a anulação do julgamento dos recursos eleitorais ocorrido no âmbito da Corte de origem.

4. Em face do disposto nos arts. 267, IV e VI, § 3º, e 301, § 4º, ambos do CPC, as matérias alusivas à ausência de pressupostos processuais e desenvol-

vimento regular e válido do processo, bem como atinente à legitimidade das partes, podem ser conhecidas de ofício pelo julgador, ainda que suscitadas, pela primeira vez, em embargos de declaração perante o TRE.

Recurso especial provido a fim de anular as decisões regionais e determinar novo julgamento dos processos, com prévia inclusão em pauta de julgamento, com a indicação dos advogados regularmente constituídos (REsp 2.627-8/AM, rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 18.8.2008, p. 18).

Sendo certo que as resoluções expedidas pelo TSE no exercício de seu poder regulamentar gozam de *status* de lei ordinária, é forçoso reconhecer que decisões que as contrariem também podem ser atacadas pela via do recurso especial. É esse o magistério de Tito Costa (1996, p. 91):

Para efeito desse recurso, as Instruções do TSE, expedidas por meio de Resoluções, têm força de lei, e quando violadas por decisão dos tribunais regionais permitem o recurso especial, segundo tem entendido a jurisprudência. O mesmo não ocorre quando a decisão ofende dispositivo do estatuto de partido político, ou de disposição regimental de qualquer tribunal.

Por sua vez, a hipótese da alínea *b* requer indicação de divergência de posicionamento jurisprudencial de duas ou mais cortes eleitorais, de modo que decisões antagônicas provenientes de outros tribunais não servem de parâmetro

para a interposição de recurso especial eleitoral. Analisando o dispositivo mencionado, Fávila Ribeiro (1999, p. 582) observa:

Descabe, porém, o recurso, fundado na alínea *b*, se a divergência suscitada promanar de outro Tribunal não integrante da Justiça Eleitoral, mesmo que se esteja a apontar decisão do Supremo Tribunal Federal. Outras divergências fora do perímetro da Justiça Eleitoral podem autorizar interposição do recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça, desde que a lei havida por violada seja federal.

Observe-se que as hipóteses de cabimento do recurso especial eleitoral constam dos incisos do art. 276, cujo *caput* faz menção a decisões de tribunais eleitorais.

Sendo assim, não é difícil perceber que apenas decisões colegiadas comportam recurso especial, excluindo-se, portanto, decisões monocráticas, essas desafiadas por agravo. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. DECISÃO MONOCRÁTICA DO TRE. RECURSO INADEQUADO. INTEMPESTIVO.

1. É cabível a interposição de recurso especial apenas contra decisões colegiadas dos Tribunais Regionais Eleitorais.
2. Em processo de registro de candidatura, a intimação ocorre com a publicação do acórdão em sessão.
3. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 33.524/PE, rel. Min. Eros Roberto Grau, publicado em sessão em 27.11.2008).

Do exposto, depreende-se que o recurso especial eleitoral é espécie de recurso de direito estrito, porquanto somente manejado nas hipóteses admitidas pelo legislador. Há que se perceber, contudo, que a inflexibilidade que se lhe impõe estende-se ao tribunal que dele conhece. Queremos dizer que o Tribunal Superior Eleitoral não pode, sob o argumento de que se trata de recurso de cabimento estrito, limitar a admissibilidade onde o legislador não a limitou. Conforme observa Pedro Rosa (2007, p. 6):

É de se notar que o legislador não restringiu o cabimento do Especial a alguns processos em detrimento dos de feição administrativa. Sabe-se [...] que à Justiça Eleitoral conferem-se atribuições judiciais e administrativas. Uma não menos meritória do que a outra [...].

Como vimos alhures, este articulista entende que [a prestação de contas] se trata de matéria administrativa. Todavia, a natureza administrativa do processo de prestação de contas não impede o conhecimento do Recurso Especial Eleitoral. Dado o caráter especial da Justiça em questão, o legislador poderia (deveria, se fosse o caso) estreitar as possibilidades de cabimento do Recurso aos processos não administrativos. Não o fez. Logo, à jurisprudência não cabe assim proceder.

Reiteramos a opinião de que o exame da prestação de contas possui natureza jurisdicional. Entretanto, ainda que administrativa fosse, não haveria óbice legal à admissibilidade de recurso especial nesses processos. Os recursos de natureza extraordinária possuem um viés eminentemente

público, ultrapassando o objeto direito da causa. Irretocável a lição de Athos Gusmão Carneiro, lembrada por Marcílio Nunes (2002, p. 2), segundo a qual:

O recurso extraordinário, no direito brasileiro, sempre foi manifestado como recurso propriamente dito (interposto, portanto, no mesmo processo) e fundado imediatamente no interesse de ordem pública em ver prevalecer a autoridade e a exata aplicação da Constituição e da lei federal. (...) O interesse privado do litigante vencido funciona, então, mais como móvel e estímulo para a interposição do recurso extremo, cuja admissão, todavia, liga-se à existência de uma questão federal constitucional ou infraconstitucional, à defesa da ordem jurídica no plano do direito federal.

Desse modo, entendemos que o Tribunal Superior Eleitoral, negando conhecimento de recursos especiais interpostos em processos de prestação de contas, para além de equivocar-se, vem falhando em sua missão constitucional. O legislador não restringe o cabimento de recurso especial a processos de jurisdição contenciosa. Deve-se, pois, admiti-los em processos de jurisdição voluntária como, aliás, acertadamente sempre fez o STJ.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Exemplificamos com: REsp 715989/MS, rel. Min. João Otávio de Noronha, publicado no DJe em 16.11.2009; REsp 1078816/SC, rel. Min. Eliana Calmon, publicado no DJe em 11.11.2008; EDcl no AgRg 621587/RJ, rel. Min. Jorge Scartezini, publicado no DJ em 11.9.2006, p. 287; REsp 542366/PR, rel. Min. Fernando Gonçalves, publicado no DJ em 1º.2.2006, p. 561; Resp 54877/SP, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, publicado no DJ de 12.12.2005.

Sendo assim, não há razão para que o Tribunal Superior Eleitoral deixe de admitir recursos especiais em processos de prestação de contas, quando dentro das hipóteses do art. 276, inciso I.

Com o advento da Lei 12.034/2009, espera-se uma mudança de posicionamento no âmbito daquela Corte. Isso porque a Lei em comento, que operou a chamada Minirreforma Eleitoral, alterou as Leis 9.096/95 e 9.504/97, para dispor, entre outras coisas, que:

- a) o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional (art. 37, §6º, da Lei 9.096/95);
- b) da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos e comitês financeiros caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário Oficial (art. 30, §5º, da Lei 9.504/97).

A admissibilidade do recurso especial no exame das contas, que a despeito de decorrer do sistema não vinha sendo reconhecida, deve agora passar a sê-lo por força de lei.

#### **4.2.2 Legitimidade**

O Código Eleitoral e as Leis 9.504/97 e 9.096/95 não tratam da legitimidade recursal. Tampouco o fazem as Resoluções TSE 21.841/04 e 22.715/08, que versam sobre a prestação de contas anual dos partidos e das Eleições de 2008, respectivamente. Aplica-se à matéria, pois, de maneira subsidiária, o art. 499 do Código de Processo Civil, segundo

o qual o recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público.

Partes são aqueles legalmente sujeitos à obrigação de prestar contas: partidos políticos, anualmente, além de candidatos e comitês financeiros, após as Eleições.

Vimos que os processos de prestação de contas apenas possuem parte, não havendo que se falar em contraparte. Dessa forma, o Ministério Público Eleitoral, quando recorre, fá-lo com fulcro no §2º do art. 499, agindo como fiscal da lei.

Conforme lembrado por Marcílio Nunes Medeiros (2002, p. 8), tratando-se

[...] de divergência pretoriana, igualmente não se nega legitimidade ao Procurador Regional Eleitoral para articular o recurso especial, sendo mesmo de sua competência institucional assim proceder, a teor do que prescreve o art. 24, inciso VI, c/c o art. 27, §3º, ambos do Código Eleitoral.

Já o §1º dispõe que o terceiro prejudicado, para recorrer, deve demonstrar o nexo de interdependência entre o seu interesse de intervir e a relação jurídica submetida à apreciação judicial. Num primeiro momento, pode parecer difícil vislumbrar interesse de terceiro em ver desaprovadas as contas de um partido político. Todavia, o próprio TSE admite sua existência, quando, no art. 33, *caput* e §2º, da Resolução 21.841/04, prevê a possibilidade de oferecimento de denúncia de eleitor ou dirigente de partido político “objetivando o cancelamento do registro civil ou do estatuto do partido” que não tenha prestado contas ou as tenha desaprovadas. Se eleitores e



dirigentes de partidos políticos têm interesse em ver as contas desaprovadas, obviamente que podem, em tese, interpor recursos contra decisões que as aprovem, já que lhes tolfhem um interesse legítímo.

Vislumbramos ainda uma outra hipótese de recurso apresentado por terceiro prejudicado: o art. 34 da Lei 9.504/97 exige da Justiça Eleitoral, no exame das contas, a “caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades”. No mesmo sentido, o art. 37 do Diploma mencionado prevê que “a falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”. Entendemos que terceiros identificados como responsáveis possuem legitimidade para recorrer das decisões que desaprovam as contas.

Tal legitimidade não se estende às Coligações. Isso porque seu interesse de intervir não possui nexó jurídico com a causa judicial. O interesse revela-se eminentemente político. Aliás, assim já decidiu o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, no RE 6.628. No feito em tela, o Tribunal manteve a decisão recorrida por seus próprios fundamentos, caindo a lanço transcrever o seguinte excerto:

Não vislumbro, no feito em tela, interesse a alcançar a esfera jurídica da coligação, mas sim interesse de fato – político –, consistente, provavelmente, em ver excluídos, via prestação de contas rejeitada, possíveis concorrentes que não poderão se candidatar em virtude da ausência de quitação eleitoral, que é a consequência das contas rejei-

tadas. Sendo assim, o intuito do recorrente é apenas o de facilitar, àqueles que apoia, a obtenção dos votos do eleitorado local.

Sendo assim, nego provimento ao agravo (AgRg no RE 6.628, rel. Antônio Romanelli, publicado no DJE/MG, em 19.3.2009)

#### **4.2.3 Interesse recursal**

A análise do interesse recursal pode ser feita com olhos postos no exame do interesse de agir, uma das condições do exercício do direito de ação. Do mesmo modo que o instituto análogo, o interesse recursal pressupõe a existência de dois requisitos: utilidade e necessidade.

Útil é o recurso que pode conduzir a parte a uma situação mais vantajosa: aprovar ou retirar restrições de contas desaprovadas ou aprovadas com ressalvas, respectivamente. Necessário, por sua vez, é o recurso indispensável à obtenção da melhora almejada.

Sendo unânime a jurisprudência dos tribunais superiores no sentido de que os recursos extraordinários *lato sensu* não se prestam à revisão de matéria fática (provas), é forçoso reconhecer que recursos especiais em prestação de contas que veiculem tal desiderato carecem de interesse, devendo ser inadmitidos. Nesses casos, o TSE se farta, e com razão, de julgar aplicável, no âmbito Eleitoral, a Súmula 7 da jurisprudência do STJ. Assim:

A e. Corte Regional consignou que o recurso de revisão manejado pelo agravante sequer foi

admitido. Logo, não há provimento suspensivo da decisão que rejeitou sua prestação de contas. Decisão contrária, a partir da análise da documentação acostada em sede de agravo regimental, demandaria o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7 do e. STJ. (RESPE 34906/AM, rel. Min. Félix Fischer, publicado em sessão em 17.12.2008).

#### **4.2.4 Inexistência de fato impeditivo do direito de recorrer**

Um recurso, para ser admitido, deve estar livre de fatos extintivos ou impeditivos do direito de recorrer.

Extinguem o direito de recorrer a renúncia e a aquiescência à decisão, diferenciando-se pelo fato de que a renúncia antecede a prolação da decisão, ao passo que a aquiescência consubstancia manifestação de resignação àquilo que já foi decidido. Ademais, a renúncia é sempre expressa, enquanto a aquiescência pode ser tácita. Um exemplo de aceitação tácita da decisão em processos de prestação de contas seria o caso de decisão que aprova contas anuais de Diretório Municipal que não possui conta bancária aberta, com a ressalva de que realize a abertura para o próximo exercício. Sendo a decisão de aprovação com ressalvas, certo que há sucumbência. Se o Diretório Municipal, ao invés de recorrer, limita-se a informar, no processo, ter efetuado a abertura da conta, estará praticando espécie de ato incompatível com a vontade de recorrer (art. 503, parágrafo único, do CPC).

De outro lado, de acordo com Didier Jr. (2007, p. 54), impede o direito de recorrer a realização de “ato de que diretamente haja resultado a decisão desfavorável àquele que, depois, pretenda impugná-la”, como é o caso da preclusão lógica. Assim, por exemplo, não poderia recorrer de decisão que desaprova as contas o Diretório Partidário que a ela diretamente aquiesceu.

### **4.3 Requisitos extrínsecos de admissibilidade do recurso especial eleitoral**

#### **4.3.1 Tempestividade**

Conforme o disposto no art. 276, §1º, do Código Eleitoral, é de três dias o prazo para a interposição do recurso especial eleitoral, contados da publicação da decisão.

Havendo oposição de embargos de declaração, o prazo em questão, diferentemente do que ocorre na Justiça Comum, suspende-se, desde que não julgados manifestamente protelatórios (art. 275, §4º, do Código Eleitoral).

#### **4.3.2 Regularidade formal**

O conhecimento do recurso exige ainda o preenchimento de determinados requisitos previstos tanto na lei quanto nos regimentos internos dos tribunais. Nessa linha, o art. 35, §2º, do RI/TSE prevê que “os recursos, independentemente de termo, serão interpostos por petição fundamentada, acompanhados, se o entender o recorrente, de novos documentos”.

Destaque-se que a petição de recurso especial eleitoral, segundo jurisprudência pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, deve vir assinada por procurador devidamente habilitado, ainda

que em primeira instância não se exija capacidade postulatória. Nesse sentido:

Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. Eleições 2006. Prestação de contas. Representação processual. Deficiência. Súmula 115/STJ. Ausência de procuração. Apelo especial não conhecido. Decisão que se mantém pelos próprios fundamentos. Não provimento.

1. Agravo regimental contra decisão que não conheceu de recurso especial em razão de deficiência na representação processual, configurada pela ausência de procuração outorgada ao advogado subscritor daquele recurso.
2. Nas razões de agravo, alega-se que o instrumento procuratório está arquivado na Corte Regional.
3. Cuida-se de pressuposto processual cuja ausência não pode ser sanada na instância especial.
4. Decisão mantida pelos próprios fundamentos.
5. Agravo regimental não provido. (AgRg no RESPE 28.083/RR, rel. Min. José Augusto Delgado, publicado no DJ em 8.8.2007, p. 230).

Por último, vale informar que a Resolução TSE 21.711/2004, em seu art. 1º, autoriza a utilização de sistema de transmissão eletrônica de dados e imagens por fac-símile ou pela Internet, para a prática de atos processuais no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, incluídas aí as petições de recurso. De se destacar que, consoante o art. 6º da Resolução em comento, o envio de petições via Internet dispensa a necessidade de apresentação dos originais.

#### 4.4 Pré-questionamento

Além dos requisitos gerais de admissibilidade, o conhecimento dos recursos de índole extraordinária exige a presença do chamado pré-questionamento da matéria. Há quem o classifique como requisito de admissibilidade específico<sup>54-55</sup>. Este não se nos afigura o melhor entendimento, motivo pelo qual analisamo-lo em apartado. Com efeito, afirma Nelson Nery Jr., citado por Didier Jr. (2007, p. 224).

Talvez a conceituação do pré-questionamento como requisito imposto pela jurisprudência tenha nascido porque a expressão vem mencionada em dois verbetes da Súmula do STF (STF 282 e 356). Evidentemente a jurisprudência, ainda que do Pretório Excelso, não poderia criar requisitos de admissibilidade para os recursos extraordinário e especial, tarefa conferida exclusivamente à Constituição Federal.

Por tal motivo, estamos mais uma vez com Didier Jr. (2007, p. 224), que enxerga o pré-questionamento como um “passo na verificação da incidência do suporte fático hipotético do recurso extraordinário no suporte fático concreto”. A relação de subsunção vislumbrada pelo autor baiano é de fácil compreensão, quando se recorda que uma das funções essenciais dos recursos extraordinários é a de uniformização

---

<sup>54</sup> Como MARCÍLIO NUNES MEDEIROS. *Op. cit.* p. 13.

<sup>55</sup> Vide TSE AI 11.439/BA, rel. Min. Félix Fisher, publicado no DJE em 1º.2.2010, p. 428/429.

do direito. Se à Corte superior se pleiteia a vetorização da jurisprudência, nada mais justo do que se exigir que tenha a matéria controversa sido enfrentada pelas instâncias anteriores. Esse parece ter sido o entendimento corroborado pelo TSE no seguinte julgado:

Recurso especial. Pré-questionamento. O tema jurígeno versado no recurso especial há de ter sido objeto de debate e decisão prévios. Somente assim exsurge o que coteja com o dispositivo legal apontado como infringido para dizer-se do enquadramento da hipótese em um dos permissivos do artigo 276 do Código Eleitoral (Ac. 11.932/ES, rel. Min. Marco Aurélio, publicado no DJU em 22.9.1995, p. 30738).

Independentemente da natureza jurídica que se atribua ao pré-questionamento, o fato é que se trata de instituto obrigatório para o conhecimento dos recursos especiais eleitorais, inclusive aqueles interpostos em processos de prestação de contas. Carente de pré-questionamento, estará o recurso fadado ao não conhecimento. A jurisprudência do TSE é farta e unânime nesse sentido.

## 5. CONCLUSÃO

A classificação dogmática das funções do Estado costuma afirmar que o Poder Legislativo detém o monopólio da criação do Direito. Sabe-se, porém, que, na realidade, o papel assumido pelo Legislativo não é exclusivo, uma vez que não se pode negar caráter criador e normativo à função jurisdicional.

Assim sendo, já que o exame da prestação de contas de candidatos, partidos políticos e comitês financeiros é feito pela Justiça Eleitoral no exercício de atividade jurisdicional, independentemente da existência de permissivo legal, das decisões proferidas nesses processos deveria ser admitido o recurso especial, sempre que presentes os pressupostos intrínsecos e extrínsecos anteriormente estudados.

De todo o exposto, conclui-se, também, que, ainda que se considere administrativa a atividade de exame das contas, permanece cabível o manejo do especial, tanto pelo fato de que o apelo possui natureza extraordinária, a resguardar interesse público, como pelo fato de inexistir, para sua admissão, qualquer óbice legal.

---