

COBRANÇA JUDICIAL DAS MULTAS ELEITORAIS: Legitimidade ativa e responsabilidade patrimonial na execução das multas

JUDICIAL COLLECTION OF ELECTORAL FINES: Active legitimacy and patrimonial responsibility in the fines collection

Leandro Aparecido Avansi

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).

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 excluídos outros ramos da ciência jurídica que sejam aplicáveis à espécie.

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

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: Legitimidade ativa e responsabilidade patrimonial na execução das multas

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Legitimidade ativa para execução. 2.1 Legitimidade do Ministério Público para execução da multa no Código Eleitoral. 2.2 Argumentos contra a legitimidade do Ministério Público. 2.3 Legitimação dos Partidos Políticos para execução. 3 Responsabilidade patrimonial. 3.1 Responsabilidade solidária nas multas decorrentes de propaganda eleitoral irregular. 3.2 Responsabilidade das instâncias partidárias superiores. 3.3 Responsabilidade dos dirigentes partidários. 3.4 Redirecionamento da execução e desconsideração da personalidade jurídica. 4 Conclusão. REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Conforme propõe o professor Humberto Theodoro Júnior (2016, p. 195), os elementos necessários da execução podem ser de ordem subjetiva ou objetiva. Como elementos subjetivos, temos as partes (credor e devedor) e órgão judicial. A seu turno, como elementos objetivos, temos o título executivo (prova do direito líquido, certo e exigível) e os bens passíveis de execução (patrimônio que será objeto da execução).

Neste artigo, em relação à cobrança judicial da multa eleitoral, trataremos, a princípio, sobre um de seus elementos subjetivos, qual seja, a legitimação no polo ativo da execução. Após, passa-se a discorrer sobre um de seus elementos objetivos: os bens exequíveis pelas hipóteses legais de responsabilidade patrimonial.

2 LEGITIMIDADE ATIVA PARA EXECUÇÃO

2.1 LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EXECUÇÃO DA MULTA NO CÓDIGO ELEITORAL

O problema da legitimidade para a cobrança judicial das multas eleitorais começa pela redação dos incisos III a V do art. 367 do Código Eleitoral. Fazemos uma análise, um a um, destes dispositivos.

O inciso III diz que 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.

Primeiro, o inciso diz que a falta de pagamento voluntário fará com que a *dívida seja líquida e certa*. Como, pelo Código, a cobrança segue o procedimento da execução

fiscal e esta pressupunha dívida líquida e certa (art. 2.º, Decreto-Lei n.º 960/1938), a lei quis lhe imprimir, sem deixar margem a dúvidas, estes *efeitos*.

Prosseguindo, diz que tal efeito possibilita sua cobrança *mediante executivo fiscal*. A lei não impõe a *ação* de execução fiscal para a cobrança, deixe-se muito claro, mas o *procedimento* da execução fiscal, seja por essa ação própria ou por outra.

Por fim, diz que a multa será *inscrita em livro próprio no Cartório Eleitoral*. Como é sabido, o título executivo da execução fiscal é a certidão da dívida ativa, cuja inscrição, ato de controle administrativo da legalidade (art. 2.º, §3.º, da Lei n.º 6.830/1980), é feita pela Procuradoria da Fazenda Nacional (art. 39, § 5.º, Lei n.º 4.320/1964). O Código Eleitoral, porém, não está a falar, repita-se, da *ação* para execução fiscal, mas sim do seu *procedimento*. Daí que para que se utilize o *procedimento semelhante ao da execução* que é necessária a inscrição no livro próprio do cartório - e não da ação de *execução fiscal propriamente dita*, que depende, esta sim, de inscrição específica na Dívida Ativa da União pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

Tais conclusões se aplicam, igualmente, para as multas aplicadas pelos Tribunais (art. 367, § 1.º, Código Eleitoral).

A seu turno, o inciso IV diz que a cobrança judicial da dívida será feita por *ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública*, correndo a ação perante os juízos eleitorais.

Como se vê, aqui fica mais claro que a ação prevista para cobrança das multas eleitorais, no Código, é uma; e a ação para a execução fiscal, é outra. O Código fala em *ação executiva*, não em "ação executiva fiscal" ou "execução fiscal". O objeto da ação é que é a execução. Fica mais patente a diferenciação quando diz que para essa ação de execução a sua forma, ou seja, o seu procedimento, será o mesmo para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, que era regida pelo Decreto-Lei n.º 960/1938 e hoje pela Lei n.º 6.830/1980.

O inciso V, por fim, diz que nas Capitais e nas comarcas onde houver mais de um *Promotor de Justiça*, a cobrança da dívida far-se-á por intermédio do que for *designado pelo Procurador Regional Eleitoral*.

Ora, é evidente que para a cobrança da multa eleitoral o Código erigiu, expressamente, o Ministério Público Eleitoral. O inciso V está em consonância com o antigo estatuto do Ministério Público da União, a Lei n.º 1.341/1951, que em seu art. 77 delegava as funções do Ministério Público Eleitoral, frente aos juízes eleitorais, aos promotores de justiça dos Estados, sendo que o § 1.º desse dispositivo dizia que onde houver mais de um promotor, funcionará o que for designado pelo Procurador Regional.

O que o Código Eleitoral fez foi apenas repetir o texto da Lei n.º 1.341/1951. Nas Capitais, que sempre possuíram vários promotores de justiça, e nas zonas eleitorais a que correspondesse um ou mais municípios com mais de uma Comarca, também sendo diversos os promotores, o legitimado para propor a ação de cobrança seria o designado pelo Procurador Regional. Quando não houvesse esse problema da existência de vários promotores, só haveria um mesmo para atuar perante os juízos eleitorais.

Hoje, o Ministério Público Eleitoral não é um órgão próprio; é uma função exercida pelo Ministério Público Federal, componente do Ministério Público da União (art. 128, I, "a", CF; art. 72, Lei Complementar n.º 75/1993). Tal qual a lei de antanho, o novel estatuto do Ministério Público da União determina que as funções federais do *Parquet*, frente aos juízos eleitorais, serão exercidas pelo "membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona." (art. 77 e 78, Lei Complementar n.º 75/1993).

Assim, a partir do Código Eleitoral, sempre foi - e diga-se, com destaque, *continua sendo* - o Ministério Público legitimado para a ação de cobrança das multas eleitorais.

2.2 ARGUMENTOS CONTRA A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em que pese a clareza da lei, encontra-se grande resistência na doutrina e na jurisprudência para que se sustente essa legitimação. Primeiro porque se confunde a *ação executiva* do Código, de competência do Ministério Público - MP, com a *ação de execução fiscal*, de competência da União, representada pela Procuradoria da Fazenda Nacional - PFN, querendo-se, por isso, atribuir a esta última uma competência exclusiva.

Por tudo o que expusemos, essa razão não se sustenta. Só uma leitura descurada e carente de interpretação sistemática poderia excluir a legitimidade do Ministério Público e impor a cobrança pela Procuradoria da Fazenda, exclusivamente.

Segundo motivo dos que defendem a falta de legitimidade do Ministério Público seria as vedações feitas a esse órgão pela Constituição Federal. O art. 128, § 5.º, II, "b", da Carta Magna estabelece como vedação aos membros do MP a prática da advocacia. Mais adiante, o art. 129, IX, *in fine*, ao estabelecer suas funções, veda-lhe "a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas."

Em tese, estaria o Ministério Público, ao ajuizar ação executiva para cobrança das multas eleitorais, advogando e representando judicialmente a União, haja vista que o valor das multas ingressa ao Tesouro Nacional, havendo interesse, portanto, da Fazenda Pública.

No entanto, é necessário retomar qual a natureza jurídica das multas eleitorais e quais são as funções institucionais do Ministério Público.

A nosso ver, pelo menos na aplicação das multas eleitorais decorrentes de processos judiciais, a par de seu técnico caráter civil, há um evidente interesse de defesa da Administração Pública e dos direitos coletivos de cidadania. É para a lisura do pleito e no interesse das instituições democráticas que o legislador se vale da multa para coibir abusos dentro do processo eleitoral.

O que se vê aí é um verdadeiro interesse coletivo que, conforme art. 81, par. ún., II, do Código de Defesa do Consumidor, pode ser conceituado como os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

A natureza indivisível está em que a previsão da multa visa não só penalizar especificamente aquele que cometeu a infração, mas coibir e prevenir outros ilícitos por uma generalidade de pessoas, sendo que, ao final, seu valor será repartido entre as representações partidárias.

E o grupo titular desse direito público à legitimidade das eleições e instituições políticas é o próprio eleitorado e os próprios partidos políticos, ligados por uma relação jurídica de direito público subjetivo: os direitos políticos.

A Constituição Federal diz que ao Ministério Público é dado promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127). Diz mais, que entre suas funções estão a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem como proteger o patrimônio público e social, bem como outros interesses coletivos (art. 129, II e III).

Por esses fundamentais motivos que o próprio Ministério Público é legitimado a propor ações e representações na Justiça Eleitoral visando à aplicação de multa. Paradoxalmente, se vê vedado, muitas vezes, em executar o objeto de tais lides.

O fato do valor da multa ingressar ao Tesouro Nacional e, portanto, haver um interesse também da Fazenda Pública, não deve ser óbice à execução promovida pelo *Parquet*. Na categoria de interesses da Administração Pública, sempre houve um interesse primário - o do bem comum -, e um interesse secundário - os direitos patrimoniais da Fazenda Pública. Fato é que tais interesses são muitas vezes indissociáveis, e que a defesa de um implica no de outro.

Daí haver vozes que sempre defenderam que o Ministério Público é legitimado para a defesa do patrimônio público, inclusive dos fazendários, porque além de autorizado pela Constituição (art. 129, III, CF), estaria a defender o interesse público primário. É como elucidam os professores Adriano e Landolfo Andrade e Cleber Masson, ao comentarem a legitimidade do Ministério Público para a ação civil pública (2013, p. 175-176):

A despeito de o *Parquet* possuir expressa determinação constitucional para tutelar o patrimônio público via ação civil pública, há entendimento minoritário de que lhe faltaria legitimidade para a defesa do erário, sob o argumento de que este não seria objeto de interesse difuso, mas apenas de interesse público secundário, com titular determinado – a respectiva Fazenda Pública –, e o MP, ao defendê-lo numa ACP, estaria representando judicialmente interesses da Fazenda Pública, o que lhe é vedado pela CF (parte final do inc. IX do art. 129). A maior parte da doutrina e da jurisprudência, porém, reconhece a legitimidade do MP, pois: a) a CF legitima essa instituição à propositura de ação civil pública em defesa do patrimônio público (art. 129, III, da CF); e b) ainda que o erário seja objeto do interesse público secundário da pessoa jurídica cujo patrimônio público ele integra (tal interesse não é difuso, pois tem titular determinado), a manutenção de sua integridade é objeto de interesse público primário, da coletividade, possuindo, portanto, natureza difusa. É o entendimento que esposamos.

Esse valor da multa eleitoral de tudo se assemelha com aqueles impostos pela a violação dos direitos difusos e coletivos na ação civil pública, tanto que ambos se destinam a fundo próprio com destinação vinculada (art. 13, Lei n.º 7.347/1985; arts. 38 e 44, Lei n.º 9.096/1995). Além disso, o dinheiro ao Fundo Partidário, que é apenas gerido pelo Tesouro Nacional, apenas transitoriamente ingressa aos cofres da União: são repassados os valores ao Tribunal Superior Eleitoral, que os distribui entre os partidos políticos (arts. 40 e 41, Lei n.º 9.096/1995).

No que se refere à multa imposta por condenação criminal, então, a discussão é maior ainda, porque: a) o Ministério Público sempre foi legitimado à cobrança das multas penais pela Lei de Execuções Penais - LEP (art. 164); b) o Código Penal, na redação atual do art. 51 dada pela Lei n.º 9.268/1996, não fala expressamente em execução fiscal, mas apenas em aplicação das "normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública", tampouco retirou, expressamente, a legitimidade do Ministério Público dada pela LEP; c) o dinheiro das multas condenatórias penais eleitorais também tem por destino um fundo especial: o Fundo Penitenciário Nacional (art. 49, Código Penal; art. 2.º, V, Lei Complementar n.º 79/1994).

Anote-se, também, que a Fazenda Nacional possui uma infinidade de créditos para cobrança além dos eleitorais, não dando conta, por si só, para promover tantas execuções, tampouco por suas Procuradorias Regionais. Não bastasse, o Ministério da Fazenda deixa até mesmo de inscrever certos créditos de "pequeno valor", a seu juízo (Portaria MF n.º 75/2012).

Sobre a situação, só tem a lamentar o professor GOMES (2016, p. 738):

Apegando-se à superfície e frieza dos números, parece ignorar os burocratas da PFN que as multas decorrentes de infração à legislação eleitoral não possuem natureza fiscal, mas, sim, sancionatória. Portanto, não se submetem à disciplina daqueles créditos, com eles compartilhando tão só o procedimento judicial de cobrança. São sanções impostas por descumprimento da legislação eleitoral e destinam-se ao Fundo Partidário e, pois, aos partidos políticos, nos termos do artigo 17, § 3º, da Lei Maior. Nenhuma relação apresenta com a arrecadação de recursos para as despesas correntes do Estado. O pior é que esse equivocado posicionamento carrega descrédito às decisões da Justiça Eleitoral, que a toda evidência se tornam inexecutáveis. Melhor seria, então, que as execuções fossem promovidas pelo Ministério Público ou pela Advocacia da União.

Creemos que a única hipótese em que não caberia a cobrança pelo Ministério Público seria no caso de aplicação de multa eleitoral por decisão de cunho administrativo. Apesar do Código Eleitoral não a diferenciar no art. 367, faltaria na espécie título executivo hábil (arts. 515 e 784, CPC). O Código Eleitoral, *in casu*, não criou expressamente título executivo extrajudicial pela simples imposição da multa pela Justiça Eleitoral; aliás, "título executivo extrajudicial" era expressão desconhecida pelo Código de Processo Civil de 1939.

Nesses casos, a multa eleitoral, como crédito da União, deverá ser inscrita na Dívida Ativa e ser cobrada por execução fiscal baseada na respectiva Certidão da Dívida Ativa, nos moldes da Lei n.º 6.830/1980, pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

Portanto, tem-se o Ministério Público como legitimado para promover o cumprimento de sentença ou o processo de execução (no caso das multas penais), juntamente com a União, representada pela Advocacia-Geral (cumprimento de sentença, em regra) ou pela Procuradoria da Fazenda Nacional (execução fiscal).

2.3 LEGITIMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EXECUÇÃO

Ousamos dizer, ainda, que existiria um terceiro legitimado ativo para a cobrança judicial das multas eleitorais: o partido político. Se considerarmos que a estrutura do partido político é praticamente a mesma da associação civil e que a aplicação da multa decorre de um interesse coletivo, seria de se aplicar o microssistema da tutela coletiva estipulado pelo Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública. E, por esses diplomas legais, o partido político, na qualidade de associação, também estaria legitimado para a execução (art. 82, IV, CDC; art. 5.º, V, Lei n.º 7.347/1985).

Apesar de tecnicamente a associação e o partido político serem espécies de pessoas jurídicas distintas (art. 44, I e V, Código Civil), a única diferença está na sua forma de instituição, porquanto a constituição do partido depende, além do registro civil, o do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2.º, CF). Sobre a possibilidade, vejam-se os comentários dos professores Adriano e Landolfo Andrade e Cleber Masson (op. cit., p. 216):

Há duas vertentes doutrinárias. A primeira entende que os partidos políticos são espécie do gênero associação, embora sua constituição legal não se dê com a inscrição dos estatutos no Registro Civil das Pessoas Jurídica, mas no Tribunal Superior Eleitoral (CF, art. 17, § 2.º; Lei 9.096/1995, art. 1.º). Logo, estariam legitimados para proporem ações civis públicas. Mais que isso: ao contrário das associações comuns, não estariam submetidos ao vínculo da pertinência temática, embora devam guardar vinculação entre a ação e seus fins institucionais. A outra defende que os partidos políticos, embora sejam dotados de personalidade jurídica de direito privado, não correspondem às associações de direito privado nos moldes desenhados pelo direito civil, e, ao contrário delas, que são voltadas a uma representação específica e social, estão destinados a exercer representação política e genérica. Por tal razão, eles não estariam legitimados.

Com a devida vênia ao posicionamento contrário, os partidos políticos não exercem representação essencialmente política e genérica, mas também cidadã e social. Ora, o art. 1.º da Lei n.º 9.096/1995 diz que o partido político, além de assegurar no interesse do regime democrático a autenticidade do sistema representativo, deve também defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. E esta - a Constituição - também quer dar uma amplitude maior às funções do partido, já que lhe permite, *verbi gratia*, ingressar com mandado de segurança coletivo (art. 5.º, LXX, "a", CF) e ações do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, VIII, CF).

Por fim, ainda que não se aceite esses argumentos, no caso da cobrança da multa eleitoral, o partido político estará atendendo indiretamente um interesse político, porque a multa reverterá para um fundo a ser distribuído para as várias agremiações, que tem uso vinculado justamente para fins políticos.

3 RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL

3.1 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA NAS MULTAS DECORRENTES DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR

O art. 241 do Código Eleitoral traz um relevante dever de fiscalização aos partidos políticos frente aos seus militantes quando da realização da propaganda eleitoral.

De acordo com esse artigo, "toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos".

A Lei n.º 12.891/2013 veio a completar e restringir o princípio, ao incluir um parágrafo único no indigitado dispositivo, que preconiza que "a solidariedade prevista neste artigo é restrita aos candidatos e aos respectivos partidos, não alcançando outros partidos, mesmo quando integrantes de uma mesma coligação".

Assim, é o partido político ao qual o candidato esteja filiado que responderá pela propaganda eleitoral irregular feita por este. Pela redação do parágrafo incluído, acreditamos que quando for o adepto ou terceiro a realizar a propaganda, o candidato somente poderá ser sancionado, e o partido responsabilizado em solidariedade, se aquele - o candidato - souber previamente da propaganda eleitoral antecipada (art. 36, § 3.º, Lei n.º 9.504/1997) ou, se notificado ou quando pelas circunstâncias ficar implícita sua ciência, não providenciar a remoção do ilícito em quarenta e oito horas (art. 40-B, par. ún., Lei n.º 9.504/1997). Como a solidariedade se dá entre partidos e candidatos, tão somente, não se imputará a mesma entre partido e o terceiro promovente.

A mesma Lei n.º 12.891/2013 incluiu o § 5.º no art. 6.º da Lei n.º 9.504/1997, que com maior clareza diz que "a responsabilidade pelo *pagamento de multas* decorrentes de propaganda eleitoral é solidária entre os candidatos e os respectivos partidos, não alcançando outros partidos mesmo quando integrantes de uma mesma coligação", onde destacamos.

Assim, a multa sempre poderá ser cobrada do partido político ao qual o candidato era filiado, porque no sistema da solidariedade passiva todos os devedores ficam obrigados à dívida toda (arts. 264 e 275, Código Civil).

Quando houver a coalizão de agremiações para a disputa nas urnas, ainda que para fins de representação política e processual constituam ser um único partido na época eleitoral, é só o partido do filiado que poderá ter a solidariedade imputada, com expressamente ditado na lei.

Como é cediço, a responsabilidade solidária não se presume: decorre da lei ou do contrato (art. 265, Código Civil). Assim, o fato da propaganda ter beneficiado mais de um candidato não torna o outro responsável solidário, porque é só no caso do art. 241 do

Código Eleitoral que há tal previsão. Aliás, não é outra a conclusão que se extrai do art. 11, § 8.º, II, da Lei n.º 9.504/1997, que diz que ficarão quites aqueles que pagarem a multa que lhes couber individualmente, excluindo-se qualquer modalidade de responsabilidade solidária, mesmo quando imposta concomitantemente com outros candidatos e em razão do mesmo fato.

Portanto, a imputação da multa é individual para cada praticante de ato ilícito, não havendo que se falar em solidariedade da multa aplicada a cada um dos candidatos pelo outro (TSE, Agr-AI n.º 233.195, de 16/06/2015, Rel. Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, DJE de 15/09/2015, p. 67-69). Muito menos há aplicação automática de multa para o partido, mesmo que beneficiado, por ato irregular de candidato, se deste não participou (art. 96, § 11.º, Lei n.º 9.504/1997).

É importante colocar em panos limpos a questão da obrigação de pagar a multa e da solidariedade pelo mesmo pagamento, diferenciando obrigação de responsabilidade. A obrigação corresponde a um dever, e a responsabilidade, a uma sujeição. Mas, às vezes, poderá haver responsabilidade sem obrigação. Salutar é o escólio do mestre Theodoro Júnior (op. cit., p. 222):

A obrigação, como dívida, é objeto do direito material. A responsabilidade, como sujeição dos bens do devedor à sanção, que atua pela submissão à expropriação executiva, é uma noção absolutamente processual. No direito substancial, dívida e responsabilidade podem estar separadas, quando, por exemplo, uma pessoa assume a primeira e outra, a segunda, como nos casos de fiança ou de garantia real outorgada em favor de obrigação de terceiro. O fiador ou o garante não são devedores, mas respondem com seus bens pela dívida cuja garantia assumiram voluntariamente. No direito processual, vai-se mais longe e admite-se até a responsabilidade patrimonial de quem não é nem devedor nem responsável convencionalmente pelo cumprimento da obrigação. Há casos, assim, em que apenas o patrimônio ou determinados bens de uma pessoa ficam sujeitos a execução, sem que o respectivo dono sequer seja parte no processo (por exemplo: adquirente de objeto de sentença em ação real, de bem alienado em fraude de execução, sócio solidário etc.).

Portanto, quando o § 5.º do art. 6.º da Lei n.º 9.504/1997 fala que a *responsabilidade* no pagamento da multa eleitoral por propaganda eleitoral irregular é solidária entre partidos e candidatos, completada pela noção de que é ao grêmio a quem toca exercer a fiscalização da propaganda feita pelos candidatos, conforme art. 241 do Código Eleitoral, o partido político não precisa ter praticado qualquer ato ilícito para que surja a solidariedade. Essa decorre *ex vi legis*, desde que o candidato sim seja cabalmente condenado na multa pela prova de sua conduta maliciosa. Pela lei, ficam excluídos apenas os partidos que o candidato não é filiado, em se tratando de coligação.

Outrossim, como dissemos, a aplicação da multa se dá individualmente, de acordo com a prática infratora de cada pessoa. E para o partido, ainda que beneficiado, não haverá sanção se não houver praticado o ato.

Talvez um exemplo, ainda que complexo, sirva para esclarecer a questão. Imaginem-se os candidatos "X" e "Y", integrantes da chapa majoritária da coligação dos partidos "A", "B" e "C", sendo "X" filiado ao "A" e "Y" filiado ao "B".

Se "X" fazer propaganda eleitoral irregular para a chapa, "Y" só poderá ter multa aplicada se tiver promovido o ato em conluio com "X" ou tiver sido, pelo menos, conivente com a sua prática, quando tomou ciência de sua existência. Os partidos "A", "B" e "C", a seu turno, mesmo sendo beneficiados, só levarão a multa se tiverem praticado o ato.

Acontecendo isso, a Justiça Eleitoral poderia aplicar uma multa individual a todos, por exemplo, de R\$ 5.000,00, para cada um.

Para os candidatos, toca a *obrigação* e a *responsabilidade* de pagar cada um a sua multa. Não há outra responsabilidade, muito menos solidária, entre "X" e "Y", ou destes pelos partidos da coligação, de maneira que o patrimônio destes só responderá pela própria multa.

Para os partidos, porém, o quadro é diverso. Tal qual aos candidatos, lhes caberá a *obrigação* e a *responsabilidade* pelo pagamento de sua própria multa. Para os partidos "A" e "B", porém, haverá uma *segunda responsabilidade*: a solidariedade pelo pagamento das multas de seus respectivos filiados. Assim, além de sua própria multa, de R\$ 5.000,00, "A" poderá ser cobrado por mais R\$ 5.000,00 pela multa de "X" (totalizando R\$ 10.000,00), se este não vier a cumprir voluntariamente a obrigação, porquanto não caberá alegar benefício de ordem (ou seja, para que seja executado "X" em primeiro lugar). O mesmo se diga de "B" em relação ao seu filiado "Y".

Mas fica restrita aí a responsabilidade de "A" e "B". "A" não terá responsabilidade perante a multa de "B" e "C", e nem entres estes ela surgirá, tampouco destes perante a multa de "A". Nem se diga que haverá responsabilidade da multa de "X", filiado ao "A", pelo partido "B" ou "C", nem da multa de "Y", filiado ao "B", pelo partido "A" ou "C". O partido "C", aliás, é que ficará numa condição igual ao dos candidatos: arcará com a obrigação e responsabilidade de sua própria multa.

Por fim, é importantíssimo ainda um último esclarecimento: para que essa responsabilidade surja, será absolutamente necessário que o partido tenha ingressado o polo passivo da ação de condenação. Ainda que não tenha praticado o ato, seu interesse e legitimidade para a ação decorrerá da própria lei que lhe relega a responsabilidade solidária. Se não for assim, não haverá título executivo judicial para que se realizem atos constritivos ao órgão partidário, uma vez que é só entre as partes que a sentença faz coisa julgada, não prejudicando terceiros (art. 506, CPC). A regra vem expressa no mais novo estatuto processual civil (art. 513, § 5.º, CPC).

Não se trata de um litisconsórcio passivo necessário, mas facultativo. Conforme lembra o professor Humberto Theodor Júnior (ibid., p. 97-98), trazendo a baila precedente do Superior Tribunal de Justiça - STJ - na matéria (REsp 1.423.083, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, de 06/05/2014, DJE de 13/05/2014):

O art. 275 do Código Civil que prevê a solidariedade passiva é norma de direito material, restringindo-se sua aplicação ao momento de

formação do processo cognitivo, quando então o credor pode incluir no polo passivo da demanda todos, alguns ou um específico devedor; sendo certo que a sentença somente terá eficácia em relação aos demandados, não alcançando aqueles que não participaram da relação jurídica processual.

3.2 RESPONSABILIDADE DAS INSTÂNCIAS PARTIDÁRIAS SUPERIORES

A Constituição Federal de 1988, com vistas a tornar sólido seu fundamento do pluralismo político (art. 1.º, V, CF), garantiu aos cidadãos a livre possibilidade de criação de partidos políticos, resguardados, sempre, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, CF).

Ao lado da instituição desse importante direito político, a Norma Fundamental impôs alguns preceitos que obrigatoriamente todas as siglas ideológico-partidárias devem obedecer, entre os quais está o caráter nacional (art. 17, I, CF).

Esse caráter nacional implica em duas consequências: a primeira é que é vedada a criação de partido político regional, estadual, distrital ou municipal. Em outras palavras, não poderá a agremiação ser exclusiva para um determinado ente federado. A segunda é que para a criação do partido o seu apoio terá de ser a nível nacional, e não apenas de parcela regionalizada. Para isso, a Lei n.º 9.096/1995, ao regular o preceito constitucional em seu art. 7.º, § 1.º, estabelece um rigoroso critério de verificação de apoio generalizado para fundação de uma nova corrente ideológica institucionalizada.

O que não se pode confundir, porém, é o caráter nacional do partido com a possibilidade de criação de órgãos de direção partidária independentes. É pressuposto do partido a aquisição prévia de personalidade jurídica, mediante registro de ata no Registro Civil de Pessoas Jurídicas competente, e posterior registro do estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral, demonstrado o caráter nacional (art. 17, § 2.º, CF). Após a sua constituição, o órgão será livre para se dividir internamente e, além de seu órgão nacional, poderá criar diretórios ou comissões regionais, municipais ou zonais com autonomia administrativa, inclusive para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, observadas as normas de disciplina e fidelidade partidária estipuladas no estatuto (art. 17, § 1.º, CF).

Esses órgãos são divisões administrativas com relevante independência dentro de seu âmbito, não dependendo de aval dos órgãos superiores para atuar, só respondendo a estes, via de regra, por infração ao estatuto (art. 7.º, Lei n.º 9.504/1997). Porém, não são órgãos com personalidade jurídica distinta do partido político originalmente registrado; prescindem de outra inscrição no Registro Civil. Tão somente serão anotadas as direções no Tribunal Regional Eleitoral respectivo (art. 10, par. ún., II, Lei n.º 9.096/1996).

Ao observar esse regime de autonomia e liberdade para divisão interna e instituição de órgãos administrativos em diferentes níveis pelo partido, o legislador incluiu na Lei n.º 9.096/1995 o art. 15-A, por intermédio da Lei n.º 11.694/2008, que posteriormente foi alterado pela Lei n.º 12.034/2009.

Segundo tal artigo legal, "a responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária."

Pela redação do dispositivo, portanto, aplicada a multa eleitoral para determinada instância partidária, as demais ficarão sem qualquer responsabilidade frente à dívida.

A nosso ver, porém, a opção do legislador não foi mesmo a melhor, porque destoa do conceito de personalidade jurídica. Esta é a capacidade de assumir direitos e obrigações na ordem civil. Quando o partido resolve se subdividir, não cria "novas pessoas": são todas divisões de uma só personalidade. Daí que não seria possível, por exemplo, a aquisição de determinado bem pelo órgão partidário municipal ficar excluída do patrimônio total do partido como unidade nacional, porque ao adquiri-lo a sua capacidade para tal advém da personalidade próprio registro civil que foi pressuposto para sua constituição (art. 17, § 2.º, CF), e não de sua divisão interna.

Importante notar que o fato da Receita Federal do Brasil atribuir inscrições diferentes aos diferentes órgãos nivelados do partido (art. 4.º, § 7.º, IN RFB n.º 1.634/2016) não cria personalidade jurídica: esta decorre do registro civil, inclusive para as agremiações partidárias (art. 45, Código Civil).

Por outro lado, poderia se cogitar de que os dirigentes dos órgãos partidários estaduais ou municipais, então, teriam de assumir as obrigações para o partido, ante tal disposição da Lei n.º 9.096/1995, porque estas nunca vinculariam o partido de forma geral quando descumpridas. Seriam os dirigentes uma "sociedade de fato", respondendo pessoalmente quanto os bens adquiridos superassem as dívidas (art. 988 e 990, Código Civil).

Mas é bom de ver que a Lei n.º 9.096/1995 regula em outro lugar a responsabilidade dos dirigentes: estes só responderão "verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido" (art. 37, § 13).

Como, então, cumprir o disposto no art. 15-A da Lei n.º 9.096/1995, se o patrimônio do partido político é, na verdade, um só? Como ficaria a penhora de bens, numa eventual execução forçada?

Creemos que a única forma de resolver o problema seja pela destinação do patrimônio. O patrimônio do partido, embora um só, poderá ficar sendo gerido e administrado por órgãos de distintos níveis de direção. Haverá de se ter o ônus de comprovar quais bens estão sob a administração de determinada esfera partidária.

No caso de dinheiro em espécie, todos os órgãos do partido, nas suas várias esferas de direção, são obrigados a recebê-lo por conta bancária específica, de forma identificada (art. 39, § 3.º, Lei n.º 9.096/1995; art. 6.º, Resolução TSE n.º 23.546/2017). Estamos pressupondo, é claro, que a aquisição dos valores siga as observâncias legais, o que nem sempre ocorre. Talvez nesses casos sim acabe ocorrendo a responsabilização dos dirigentes, por ato irregular, desde que comprovado.

Dificuldade maior surgirá quando se tratarem de bens sujeitos a registro, como imóveis ou veículos. Deverá ser demonstrado o que estavam sob uso e supervisão do órgão respectivo, alvo de execução por quantia certa. A contabilidade do partido político, realizada à Justiça Eleitoral (art. 17, III, CF; art. 32, Lei n.º 9.096/1996), poderá revelar ativos permanentes declarados pela direção determinada, bem como a utilização do número de inscrição atribuído pela Receita Federal para o registro dos bens.

Portanto, quando aplicada multa eleitoral a um determinado partido, isso se fará atribuindo a responsabilidade pela prática de infração a um determinado órgão de direção. Sob o patrimônio gerido por esse órgão é que recaíra a responsabilidade, não aos bens geridos pelas outras instâncias. Deve ser esse o sentido da lei. Aliás, o Código de Processo Civil dá a entender que esse é o contorno que deve ser dado à disposição da Lei n.º 9.096/1996, ao dispor que no caso de "penhora *on-line*", tal somente poderá ocorrer nos ativos financeiros em que constar nome do órgão partidário que tenha contraído a dívida executada ou que tenha dado causa à violação de direito ou ao dano (art. 854, § 9.º, CPC).

3.3 RESPONSABILIDADE DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS

A Lei n.º 13.165/2015 deu novos contornos a responsabilidade dos dirigentes dos órgãos partidários, ao modificar os arts. 34 e 37 da Lei n.º 9.096/1995. Antes da alteração, os membros do partido designados respondiam civilmente por qualquer irregularidade financeira (art. 34, II, da Lei n.º 9.096/1995).

O novel diploma, além de revogar essa disposição, incluiu o § 13 no art. 37 da lei alterada, restringindo muito tal responsabilidade. De acordo com o novo dispositivo, "a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido."

É bom frisar que estas disposições estão no título que cuida das finanças e contabilidade dos Partidos (Título III, Lei n.º 9.096/1995).

Todavia, além do caso da desaprovação das contas apresentadas à Justiça Eleitoral, a lei ressalva que a responsabilização se dá quando forem atribuídos *atos ilícitos* ao partido, o que pode muito bem ensejar a imposição de multa por infração à lei eleitoral.

Assim, para configurar a responsabilidade dos dirigentes, é necessário: a) ser atribuída ao partido *prática de ato ilícito*, o que não se verifica no caso de atribuição de mera responsabilidade da agremiação (*ad instar* do que ocorre no caso do art. 241 do Código Eleitoral); b) *conduta dolosa* dos dirigentes, não se aplicando, portanto, a tradicional culpa *lato sensu* do direito civil, ficando excluídas, portanto, as condutas meramente negligentes ou imprudentes; c) *irregularidade grave*, ou seja, aquela que implique em real e considerável prejuízo ao órgão partidário; d) *irregularidade insanável*, considerada esta aquela que não admita mais emenda ou correção - o que deve ser visto *cum grano salis*, porque se levado ao extremo o conceito de impossibilidade de saneamento, pode-se chegar a um resultado de não responsabilização dos dirigentes; e) *enriquecimento ilícito*, o que importa num acréscimo no patrimônio dos dirigentes, sem

justa causa, e; f) *lesão ao patrimônio do partido*, o que importa um decréscimo nos bens da agremiação.

A lei foi pontual e quis evitar ao máximo que os dirigentes se responsabilizem por atos ilegais da pessoa jurídica do partido, exceto quando agirem intencionalmente e com gravidade, se apropriando indevidamente de bens do órgão. No mais, se aplica a regra geral de que "os bens dos sócios não devem responder pelas dívidas da sociedade, a não ser naqueles casos expressamente previstos em lei" (ibid., p. 226). Há distinção entre o patrimônio da pessoa jurídica e de seus associados, pessoas naturais.

A situação, pois, adentra na possibilidade de afastar-se a personalidade jurídica do partido quando o dirigente estiver abusando desta por desvio de finalidade ou, ainda, valendo-se do patrimônio da agremiação e de seu próprio para causar confusão (art. 50, Código Civil), observados os rigorosos pressupostos da lei.

3.4 REDIRECIONAMENTO DA EXECUÇÃO E DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Expediente muito utilizado pela Fazenda Pública para cobrança judicial da dívida ativa tributária, e admitido pela jurisprudência é o redirecionamento da execução da pessoa jurídica contribuinte para os seus sócios ou dirigentes responsáveis. Esse redirecionamento tem razão pela infração da lei, contrato ou estatuto e que, segundo a legislação tributária, enseja a responsabilidade pessoal dos diretores, gerentes ou representantes (art. 135, III, CTN).

Assim, basta a Fazenda Pública alegar e provar tal alegação, ou pelo menos demonstrar fortes indícios, para que o polo passivo da execução forçada se altere, ensejando a citação dos novos devedores para pagar a quantia e, querendo, se opor à execução.

O sistema é criticado porque, nesses casos, faltaria título executivo para excussão dos bens dos sócios, que sequer figurariam na Certidão da Dívida Ativa. Além disso, conforme explicita o professor Humberto Theodoro Júnior (ibid., 2016, p. 208):

A orientação jurisprudencial não merece aplausos porque desnatura o processo executivo, permitindo sua movimentação sem prévio accertamento da obrigação do executado e atribui o ônus da prova, nos embargos, ao demandado (a Fazenda) e não ao autor (o embargante). Disso resulta um enorme tumulto na base do instituto processual da execução forçada, que acaba se transformando num verdadeiro palco de accertamento de obrigações e responsabilidades, que, até o ajuizamento da causa, e até mesmo após a penhora, ainda permaneciam obscuras, imprecisas e controvertidas.

Seja como for, tal expediente jamais deverá ser permitido na execução das multas eleitorais. É que a multa eleitoral não tem qualquer caráter tributário, não se identificando como obrigação principal ou acessória, conforme determinado na legislação de regência (art. 113, CTN).

Mas, se por um lado, não será possível o redirecionamento da execução aos sócios ou gerentes nas hipóteses da legislação tributária, perfeitamente cabível será a possibilidade de se desconsiderar a personalidade da pessoa jurídica quando houver

abuso, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, atraindo a responsabilidade daqueles para fazê-los responder com seus bens particulares.

Tal previsão é expressa, contida no art. 50 do Código Civil e, agora, com o novo Código de Processo Civil, ganha nova carga de efetividade, pois este regulou o procedimento (arts. 133 a 137, CPC) e o admitiu, de forma explícita, no cumprimento de sentença e na execução fundada em título executivo extrajudicial.

Acatando esse entendimento, o Tribunal Superior Eleitoral já sumulou a matéria em seu verbete de n.º 63, *ipsis litteris*: "a execução fiscal de multa eleitoral só pode atingir os sócios se preenchidos os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica previstos no art. 50 do Código Civil, tendo em vista a natureza não tributária da dívida, observados, ainda, o contraditório e a ampla defesa."

4 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, ao que se refere ao polo ativo, para nós são legitimados para execução da multa eleitoral: o Ministério Público Eleitoral, a União (representada pela Advocacia-Geral da União ou pela Procuradoria da Fazenda Nacional) e os partidos políticos (por aplicação do microsistema da ação civil pública). A legitimação do Ministério Público advém do próprio Código Eleitoral; a da União em decorrência do interesse na cobrança judicial da dívida ativa e dos partidos políticos ante o interesse metaindividual na arrecadação da multa para o Fundo Partidário.

No que toca a responsabilidade patrimonial, os partidos políticos são solidariamente responsáveis pelo pagamento das multas impostas aos seus candidatos filiados por propaganda eleitoral ilegal, inexistindo tal responsabilidade entre as demais agremiações componentes de uma mesma coligação. Tal decorre do dever atribuído aos partidos para fiscalizar a propaganda de campanha promovida pelos seus correligionários.

Também se conclui que, apesar de cada partido político deter uma única personalidade jurídica, haverá divisão de responsabilidade pelos seus órgãos nos diferentes níveis de direção.

Relativamente aos dirigentes partidários, seus bens somente ficarão sujeitos à execução quanto aos atos ilícitos atribuídos ao partido político se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do grêmio.

Por fim, por não ter a multa eleitoral qualquer caráter tributário, não é possível o redirecionamento da execução para excussão dos bens dos diretores, gerentes ou representantes das pessoas jurídicas nas hipóteses previstas no Código Tributário Nacional. Aplicável será, no entanto, a desconsideração da personalidade jurídica prevista no Código Civil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. rev., atual. e ampl.: MÉTODO, 2013.

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

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