



ISSN 2178-8081

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

Revista de Julgados



VOLUME 6

2010 / 2011

REPRESENTAÇÕES POR DOAÇÕES IRREGULARES EM CAMPANHA ELEITORAL: COMPETÊNCIA, RITO E SANÇÕES

Valmir Nascimento Milomem Santos¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as representações eleitorais em decorrência das doações irregulares de pessoas físicas e jurídicas efetuadas em campanha eleitoral, enfocando a competência para o processamento, o rito a ser seguido e as sanções aplicadas. O ponto de partida é a decisão do TSE que assentou o entendimento de que as ações ajuizadas contra doadores acima do limite legal serão processadas no domicílio de cada doador. Além disso, aborda a nova causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, inciso “p”, da Lei Complementar n.º 64/90, introduzido pela LC n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

PALAVRAS-CHAVE: 1. Representações 2. Doações irregulares 3. Competência 4. Rito

A decisão do TSE sobre as doações irregulares de campanha eleitoral

Em decisão recente o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assentou o entendimento de que as ações ajuizadas pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) contra doadores acima do limite legal serão analisadas no domicílio de cada doador. A decisão foi tomada em questão de ordem levada ao Plenário pela Ministra Nancy Andrighi em processo contra uma pessoa jurídica que aparentemente fez doação fora do limite legal durante as eleições presidenciais de 2010.

Vale lembrar que no ano de 2010 o TSE² também já havia estabelecido que é de 180 dias após a diplomação do candidato eleito o prazo para propositura das representações contra empresas ou pessoas físicas doadoras de campanha acima de limite legal, contrariando entendimento anterior da Corte que usava como período a duração do mandato do candidato eleito.

Portanto, mais uma vez a Corte Superior da Justiça Eleitoral demonstra a sazonalidade de suas decisões, com mudanças bruscas de entendimento que afetam diretamente a dinâmica do processo eleitoral de modo a colocar em risco a própria

1 Analista judiciário e Coordenador de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Graduado em Direito pela Universidade de Cuiabá, Mato Grosso, Pós-Graduado “*latu sensu*” em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso.

2 TSE, Ac. de 6.5.2010 no REspe nº 36.552, rel. Min. Felix Fischer, red. designado Min. Marcelo Ribeiro.

efetividade da norma, visto que o deslocamento da competência do TSE e dos tribunais regionais para as zonas eleitorais em momento próximo ao fim do lapso temporal pode inviabilizar o ajuizamento tempestivo das representações.

De toda forma, eis o voto da ministra Nancy Andrih³:

O art. 81 da Lei 9.504/97 impõe limites para que pessoas jurídicas doem recursos financeiros a campanhas eleitorais. A norma estabelece barreiras ao doador, portanto; não se dirige à pessoa deste ou daquele candidato, que pode receber recursos de diferentes apoiadores – pessoas físicas ou jurídicas.

Por outro lado, a legislação eleitoral vigente não estabelece restrições quanto à arrecadação de recursos por parte do candidato ou comitê financeiro, ressalvado o limite determinado pelo respectivo partido político, nos termos do art. 17-A da Lei 9.504/97⁴.

Ademais, as sanções de multa e de proibição de participar de licitações e contratar com o Poder Público recaem exclusivamente sobre o doador, de acordo com o que prevê o § 3º do art. 81 da Lei das Eleições.

Assim, conclui-se que a regra do art. 81 da Lei 9.504/97 volta-se ao doador – e não ao candidato donatário. Esse poderá, no máximo, ter a situação financeira de sua campanha exposta e, havendo irregularidades, ser conduzido, em tese, à responsabilização por abuso de poder econômico.

Desse modo, a competência para processar e julgar a representação por doação de recursos acima do limite legal é do juízo ao qual se vincula o doador, haja vista que a procedência ou improcedência do pedido não alcança o donatário.

Ademais, ainda nos termos do mencionado § 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, a aplicação das sanções nele previstas pressupõe que o ilícito eleitoral seja reconhecido em processo no qual se assegure a ampla defesa.

Logo, para que isso ocorra em sua plenitude, a representação deve ser julgada pelo juízo eleitoral do domicílio do doador, no caso, o do local onde se encontra a sede da pessoa jurídica.

Forte nessas razões, resolvo a questão de ordem no sentido de não conhecer da representação e determinar a remessa dos autos ao TRE/SP para que encaminhe ao Juízo zonal competente.

3 Representação nº 981-40 (12.831/2011) – Classe 42.

4 Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006).

2 Competência fixada em razão do domicílio do doador

Assentou-se, portanto, que a representação não se dirige à pessoa do candidato, mas ao doador, razão pela qual a competência não deve ser fixada levando-se em consideração o cargo ao qual o candidato que recebeu a doação concorreu, e sim o domicílio do doador, seja pessoa física ou jurídica, até porque o objetivo da representação é apurar as doações realizadas irregularmente e punir os contribuintes da campanha, “como forma de impedir o abuso do poder econômico e proteger a igualdade entre os candidatos e a higidez das campanhas eleitorais”, buscando assegurar legitimidade, transparência e moralidade da disputa eleitoral. (ESMERALDO, 2011, p. 218).

Com efeito, a representação proposta com suporte no art. 81 da Lei n.º 9.504/97 não mais seguirá as regras gerais de competência para as representações eleitorais previstas no art. 96 da referida lei, assim descrito:

Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:
I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;
II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;
III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

Aliás, impende consignar que a decisão do TSE é bastante questionável, na medida em que contraria o dispositivo anteriormente citado, o qual estabelece que as exceções à regra de competência referente ao ajuizamento das reclamações e representações deveriam estar previstas na própria lei. Com efeito, o acórdão desafia o comando posto e estabelece uma nova regra de competência.

3 Domicílio civil ou eleitoral ?

Não bastasse isso, ao estabelecer que a representação deve ser processada pelo juízo eleitoral do domicílio do doador, o acórdão foi omissivo ao não dizer se trata-se de domicílio civil ou eleitoral. Obviamente que a dúvida não se refere ao doador pessoa jurídica, visto que, além de o conceito de domicílio eleitoral não lhe ser aplicável, a decisão foi enfática ao mencionar que o órgão competente para esse caso seria o juízo eleitoral do local onde se encontra a sede da empresa.

Lado outro, em relação à pessoa física, a questão não foi devidamente detalhada. E essa omissão, cumpre realçar, tem efeitos essencialmente práticos no processamento das representações. Assim é porque durante a distribuição das ações já ajuizadas no TSE e nos tribunais regionais eleitorais poderão ser constatadas divergências entre os endereços dos doadores declinados nas iniciais e aqueles constantes do cadastro nacional de eleitores, de modo a deixar em dúvida sobre qual a zona eleitoral seria competente para processamento e julgamento do feito.

Nessa trilha, imaginemos a situação na qual os autos tenham sido encaminhados ao juízo eleitoral condizente com o endereço indicado na petição inicial. Entretanto, após a tentativa frustrada de citação do doador naquele endereço, constata-se, por meio de verificação no sistema da Justiça Eleitoral, que o doador é eleitor de outra zona eleitoral, talvez até em Unidade da Federação distinta. Diante desse quadro, a pergunta que se impõe é a seguinte: o juiz que recebeu a representação deve expedir carta de ordem para a realização da citação do representado (doador) ou declinar da sua competência e remeter os autos ao juízo onde o representado tem o seu domicílio eleitoral?

A resposta a essa indagação dependerá do tipo de domicílio definido para o processamento das representações. Se for o domicílio civil, a ação deve ser processada e julgada no endereço indicado na inicial, mesmo que o domicílio eleitoral seja outro. Assim, em resposta à pergunta formulada, o juízo deverá simplesmente expedir carta precatória para a outra zona eleitoral a fim de proceder a citação do doador.

Do contrário, caso o domicílio seja o eleitoral, os autos deverão ser encaminhados para o juízo eleitoral do domicílio eleitoral do doador, competente, portanto, para o processamento e julgamento do feito.

Embora a questão não tenha sido explicitada no voto, tenho que o processamento da representação deve ocorrer no domicílio civil do doador, pois é ele o lugar onde a pessoa natural estabelece residência com ânimo definitivo (art. 70 do CC), convertendo-o, em regra, em centro principal de seus negócios jurídicos ou de sua atividade profissional, onde também responde por seus direitos e obrigações. Portanto, em regra, é no domicílio civil que a pessoa deve ser demandada.

Já o domicílio eleitoral está previsto no art. 42 do CE, que o considera como o “lugar de residência ou moradia do requerente e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”. Entretanto, como lembra Marcos Ramayana, este tipo de domicílio “é uma ficção jurídica e, na verdade, consagra uma expressão ímpar, adotada de forma específica no Código Eleitoral, e que tem a finalidade de organizar o eleitorado, conferindo certeza e segurança ao colégio eleitoral” (RAMAYANA, 2010, p. 199).

Por isso, como anota José Jairo Gomes, no Direito Eleitoral o conceito de domicílio é mais flexível que no Direito Privado, razão pela qual tem sido admitido como domicílio eleitoral qualquer lugar em que o cidadão possua vínculo específico, o qual poderá ser familiar, afetivo, econômico, social ou político. (GOMES, 2011, p. 114).

Desta forma, o conceito de domicílio eleitoral tem como finalidade básica possibilitar ao eleitor (cidadão) o exercício pleno do seu direito ao sufrágio, permitindo-lhe participar na escolha dos seus representantes. Destarte, referido conceito não pode ser utilizado para fins de definição de competência judicial, notadamente quando for indicado endereço diverso na peça vestibular.

4 Rito a ser utilizado

Outro aspecto relevante diz respeito ao rito que tais representações devem observar. Quanto a isso, vale transcrever o disposto no art. 81 da Lei 9.504/97, alterado pela Lei n.º 12.034/09, *verbis*:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando à aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei n.º 12.034, de 2009)

Como se observa, o § 4º estabelece que as representações devem seguir o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar n.º 64/1990. Contudo, sobreleva notar que o *caput* do artigo faz referência somente às doações e contribuições efetuadas pelas pessoas jurídicas, e silencia acerca das pessoas físicas. Daí o surgimento da indagação: as representações propostas contra os doadores pessoas físicas seguem o rito do art. 22 da LC n.º 64/90 ou aquele previsto no art. 96 da Lei das Eleições?

O questionamento não é sem razão, tendo em vista que o art. 23, §1º, I, da Lei n.º 9.504/97 estabelece o limite de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no anterior à eleição para a pessoa natural, e até o advento da Lei n.º 12.034/2009 tais representações seguiam o procedimento do art. 96.

Todavia, a omissão se resolve com a interpretação sistemática do ordenamento jurídico eleitoral, recorrendo-se ao art. 1º, I, inciso “p”, da LC 64/90, introduzido pela Lei Complementar n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), assim redigido:

Art. 1º São inelegíveis

I – para o cargo:

[...]

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado

da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22. (grifo nosso).

Assim, o procedimento a ser seguido nas representações contra os doadores de campanha, tanto pessoa física quanto jurídica, é aquele preconizado no art. 22 da LC n.º 64/90, rito este mais amplo e que oferece maior oportunidade de ampla defesa ao representado, além de ser requisito essencial para ensejar a inelegibilidade da pessoa física e dos dirigentes de pessoas jurídicas, como será verificado posteriormente.

5 Sanções aplicadas

Quanto às sanções que podem ser aplicadas aos doadores, temos:

- a. Multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia doada em excesso – para pessoa física (art. 23, § 3º, da Lei n.º 9.504/97) e jurídica (art. 81 § 2º da Lei n.º 9.504/97);
- b. Proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de 5 (cinco) anos – somente para pessoa jurídica (art. 81 § 3º da Lei n.º 9.504/97).

Na fixação da sanção o juiz deve-se atentar para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, aplicando as penalidades isoladas ou cumuladas, e na fixação do valor da multa.

Vale consignar que as sanções recaem exclusivamente sobre os doadores de recursos à campanha, em valor superior ao legalmente previsto. Não há reflexos, aqui, para o candidato donatário, que continuará a exercer o mandato para o qual foi eleito. Ademais, deve-se observar que não se analisa nesta ação a regularidade da prestação de contas do candidato. A prestação de contas pode ter sido aprovada pela Justiça Eleitoral e mesmo assim haver irregularidade da doação por não-observância dos limites legais. (ESMERALDO, 2011, p. 221).

6 Nova causa de inelegibilidade

A propósito desse tema, vale observar a inovação trazida pela Lei Complementar n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que introduziu no art. 1º, inciso I, da LC n.º 64/90 a alínea “p”, criando uma nova causa de inelegibilidade à pessoa física e aos dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão.

A primeira questão evocada do assunto é saber se tal inelegibilidade constitui-se em efeito automático da decisão ou deve resultar de dispositivo autônomo.

Sobre esse ponto, José Jairo Gomes preleciona:

A cláusula final do dispositivo em apreço enseja a in-

interpretação de que a inelegibilidade não surge automaticamente da decisão que multar o doador; não se trata, pois, de efeito secundário da sentença. Ela deve resultar de decisão autônoma, em processo jurisdicional que tenha observado o rito do artigo 22 da LC n.º 64/90. Isso, porém, só faz sentido quando o doador for pessoa jurídica. É que aí o réu na ação por doação irregular será a pessoa jurídica, enquanto a inelegibilidade afetará os dirigentes desta; por óbvio, isso não acontece na hipótese de doação irregular feita por pessoa física. A duplicidade de sanções e de pessoa sujeitas a elas determina a diversidade de procedimentos a serem observados. Por economia processual, desde que observado o rito do aludido artigo 22, nada impede que se forme litisconsórcio passivo entre a pessoa jurídica doadora e os seus dirigentes, pugnando-se por multa contra aquela e inelegibilidade em face destes. O cúmulo de ações traz a vantagem da celeridade na resolução do conflito jurídico estabelecido e previne a ocorrência de decisões contraditórias. (GOMES, 2011, p. 190).

Como se observa, o autor parte do pressuposto de que o procedimento a ser observado na representação contra a pessoa física é aquele do art. 96 da Lei das Eleições, razão pela qual, nesse caso, a inelegibilidade não pode ter efeito automático. Todavia, como abordado anteriormente, entendemos que o procedimento, seja para a pessoa física quanto jurídica, é o previsto no art. 22 da LC. n.º 64/90, tanto em razão de uma interpretação sistemática bem como em virtude de economia processual.

Nessa linha de raciocínio, temos que se a representação for processada pelo rito do art. 22 a inelegibilidade da pessoa física será efeito automático da decisão, não havendo necessidade de constar no pedido inicial nem no dispositivo da decisão que aplicou a multa, tendo em vista que o que importa é o reconhecimento da ilegalidade da doação com a decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

Por outro lado, caso a representação tenha seguido o rito do art. 96 da Lei n.º 9.504/90 (o que não recomendamos), aí, sim, a inelegibilidade não será efeito automático da decisão, porquanto lhe falta o requisito essencial, a saber: o processamento em consonância com o art. 22 da LC 64/90. Aliás, este tem sido o entendimento TSE:

[...] Inelegibilidade - doação ilícita - procedimento - decisão - preclusão maior. A teor do disposto na alínea *p* do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n.º 64/1990, que a ilustrada maioria entende aplicável às eleições de 2010 - entendimento em relação ao qual continuo a guardar reservas -, a inelegibilidade resultante de doações eleitorais tidas por ilegais pressupõe a observância do procedimento previsto no artigo 22 da citada Lei Complementar e o trânsito em julgado da decisão.” (*Ac. de 16.11.2010 no REspe nº 69457, rel. Min. Marco Aurélio*). (grifei)
 “Recurso Ordinário. Registro de candidatura. Deputado

estadual. Inelegibilidade. Art. 1º, I, *p*, da LC nº 64/90. Doação acima do limite legal. Requisito: observância do procedimento previsto no art. 22. Desprovinimento. 1. Nos termos da alínea *p* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, para a incidência da causa de inelegibilidade nele prevista, é necessária não apenas a condenação por doação eleitoral tida por irregular, mas, também, que o procedimento observado na respectiva ação tenha sido o previsto no art. 22 da LC nº 64/90. [...]” (Ac. de 28.10.2010 no RO nº 148584, rel. Min. Marcelo Ribeiro). (grifo nosso).

Quanto às representações propostas contra as pessoas jurídicas, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa e também em vista da necessidade de celeridade processual, temos como acertada a proposta do autor de formação de litisconsórcio passivo entre a pessoa jurídica doadora e os seus dirigentes, pugnando-se por multa contra aquela e inelegibilidade em face destes. Nessa situação, vale mencionar, a inelegibilidade não terá efeito automático, até porque dependerá do pedido e da participação dos dirigentes da empresa na relação processual.

Prossigo para examinar outra questão que merece destaque: a inelegibilidade em estudo decorre somente das representações por extrapolação dos limites de doações ou pode decorrer também de outra ilegalidade na doação?

Sobre isso, Elmana Esmeraldo anota que “diversamente do que dispõe o art. 81, §§ 2º e 3º da Lei nº 9.504/97, que pune apenas as doações efetuadas acima do limite legal, essa inelegibilidade decorre de qualquer condenação por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado que reconheça a existência de doação ilegal (e não somente acima do limite legal), observado o procedimento do art. 22 da Lei de Inelegibilidades”. (ESMERALDO, 2011, p. 223).

A autora ainda prossegue:

Embora não tenha sido devidamente regulamentada, e se trate de assunto novo, tendo em vista que a nova lei complementar entrou em vigor no dia 07 de junho de 2010, entende-se que o reconhecimento da doação ilegal poderá ser feita tanto na Representação por Captação e Gastos Ilícitos em Campanha (art. 30-A da Lei nº 9.504/97), que visa apurar arrecadações e gastos efetuados por candidatos e comitês financeiros para a campanha em contrariedade às normas eleitorais, como na Representação prevista no art. 81 da Lei nº 9.504/97, em análise neste capítulo, tendo em vista que o dispositivo que prevê essa causa de inelegibilidade apenas exige que a ilegalidade da doação seja apurada por meio do procedimento do art. 22 da LC nº 64/90, o qual é aplicado às sanções mencionadas. (ESMERALDO, 2011, p. 223).

De fato, a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “p” da LC nº 64/90 se aplica à pessoa física e aos dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações tidas por ilegais, isto é, não somente nos casos de doações acima de limite regular.

Entretanto, não restou claro quais são essas doações consideradas ilegais (além daqueles efetuadas acima do limite), fazendo surgir a seguinte indagação: ficam inelegíveis os dirigentes das instituições previstas no art. 24 da Lei 9.504/97 responsáveis pelas doações de fonte vedada?

Entendemos que sim, tendo em vista tratar-se também de doação ilegal.

Todavia, cumpre realçar que em todo caso o doador precisa ter a oportunidade ao contraditório e à ampla defesa. Nesse sentido, regra geral não nos afigura possível a declaração de inelegibilidade do doador em ação proposta contra o candidato, notadamente a Representação por Captação e Gastos Ilícitos em Campanha (art. 30-A da Lei n.º 9.504/97), porquanto em tal representação não se possibilita ao doador a oportunidade para o oferecimento de defesa.

Por tudo isso, temos que a inelegibilidade em estudo decorre somente das representações por extrapolação dos limites de doações ou de outra ilegalidade na doação, desde que tenha sido concedida ao doador a oportunidade de defesa e obedecido o rito do art. 22 da LC 64/90.

7 Conclusão

Mediante todo o exposto, em razão do julgamento do TSE na Representação nº 981-40 (12.831/2011) que conferiu aos juízes eleitorais a competência para o processamento e julgamento das representações propostas em face dos doadores de campanha que extrapolaram os limites legais, a definição da zona eleitoral competente deve ser fixada com base no domicílio civil do réu; e o rito a ser seguido é aquele previsto no art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90. Além disso, a doação irregular pode importar na inelegibilidade do doador e dos dirigentes das instituições doadoras, desde que a representação tenha sido processada em conformidade com o rito do art. 22 da LC 64/90.

REFERÊNCIAS

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo eleitoral**: sistematização das ações eleitorais. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2010.