



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

ACÓRDÃO Nº 6.167
(19.08.2009)

REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.
REPRESENTANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
REPRESENTADO : INFINITY EDITORA E SERVIÇOS LTDA.
ADVOGADO : Flávio Almeida da Silva Júnior e outros
RELATOR : DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO

Ementa.

ELEIÇÕES 2006. REPRESENTAÇÃO. PRAZO PARA A PROPOSITURA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU JURISPRUDENCIAL. ILICITUDE DA PROVA. PRELIMINARES REJEITADAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA CONTIDA NO ART. 81, §2º DA LEI 9.504/97 AFASTADA. DOAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES À CAMPANHA ELEITORAL. PESSOA JURÍDICA. OFENSA AO ART. 81, § 1º, DA LEI Nº 9.504/97. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE DE DOIS POR CENTO DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO. NÃO APLICAÇÃO DA RECEITA BRUTA COMO PARÂMETRO PARA DEFINIÇÃO DO LIMITE. CONFIGURAÇÃO. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA. INDEPENDÊNCIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DESNECESSIDADE DE APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO PELO PERÍODO DE CINCO ANOS. REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE EM PARTE. DECISÃO UNÂNIME.

1. Não há previsão legal ou jurisprudencial que estabeleça prazo para a propositura de representação eleitoral prevista no art. 96, § 5º, da Lei federal nº 9.504/1997. Sua natureza jurídica é de multa administrativa, prescrevendo em 5 anos.

2. O Ministério Público Eleitoral possui, entre suas atribuições e nos procedimentos de sua competência, autoridade para requisitar informações à Administração Pública direta ou indireta, cf. art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93.

3. O princípio do não confisco previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal veda a utilização de tributo com efeito de confisco e a multa eleitoral não tem natureza tributária, mas sim sancionatória;



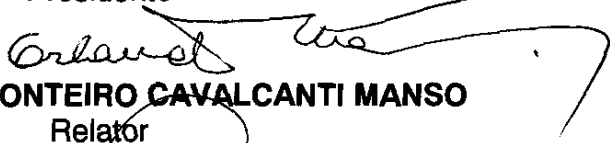
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

4. A doação feita por pessoa jurídica para campanha eleitoral de quantia acima do limite de 02% do faturamento bruto auferido no ano anterior ao da eleição sujeita o infrator à multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada em excesso.
5. Em relação às pessoas jurídicas, as sanções previstas no art. 81 da Lei das Eleições não são cumulativas, podendo o magistrado impor tão-só a pena de multa, em face da gravosa sanção prevista no § 3º do referido dispositivo.
6. Representação julgada procedente em parte.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, por maioria de votos, em rejeitar a preliminar de ausência de interesse de agir, e, à unanimidade de votos, em rejeitar as demais preliminares, e, no mérito, julgar procedente em parte a representação, nos termos do voto do Relator.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, em Maceió, 31 de agosto do ano de 2009.


DES. ESTÁCIO LUIZ GAMA DE LIMA
Presidente


DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO
Relator


NIEDJA G. DE A. ROCHA KASPARY
Procuradora Regional Eleitoral



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

RELATÓRIO

A Procuradoria Regional Eleitoral apresentou representação, com fundamento no art. 81, §1º da Lei nº 9.504/97, em desfavor de INFINITY EDITORA E SERVIÇOS LTDA., por ter efetuado doação a candidato além do limite permitido pela lei eleitoral.

Argumentou o *Parquet* que, consoante o relatório de doações para candidatos no pleito de 2006, apresentado pela Receita Federal do Brasil, a empresa ré teria violado o disposto no art. 81, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/97, pois teria realizado doação excedente em R\$ 11.562,74 (onze mil quinhentos e sessenta e dois reais, e setenta e quatro centavos).

Requeru a condenação da representada nas penalidades do art. 81, §§2º e 3º, da Lei nº 9.504/97, qual seja, o pagamento de multa fixada no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, bem como a proibição de licitar e contratar com a administração pública.

Devidamente notificada, a representada ofertou a defesa de fls. 14/22, alegando, preliminarmente, falta de interesse de agir (decadência) e ilicitude da prova. Argüiu também a inconstitucionalidade da multa fixada no art. 81, §2º da Lei 9.504/97. No mérito, afirma que o conceito de receita bruta é mais amplo do que o de faturamento bruto, não sendo suficiente as alegações do Ministério Público diante do único documento apresentado, uma vez que deveria trazer aos autos os valores recebidos pela empresa a título de faturamento bruto e receita bruta, bem como deve-se buscar o real sentido da norma, pugnando pela improcedência da representação.

Em réplica, o Ministério Público sustentou o não acolhimento das preliminares, para, no mérito, julgar procedente a presente representação.

É, em síntese, o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

VOTO

Tratam os autos de representação, com fundamento no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, em que o Ministério Público Eleitoral requer a condenação da empresa Infinity Editora e Serviços Ltda., porque teria efetuado doação a candidato em valor superior ao permitido pela lei eleitoral, nas eleições gerais de 2006.

O processo encontra-se devidamente instruído com as provas documentais relativas a todos os fatos relevantes ao julgamento do feito, sendo desnecessária a produção da prova testemunhal, razão pela qual passo ao exame da causa.

Preliminares.

Ausência de Interesse de Agir – Decadência.

Preliminarmente, a representada alega a ausência do interesse de agir do MPE, e por conseqüência, a decadência do direito, uma vez que, a despeito de não estabelecer a lei eleitoral um prazo para o ajuizamento das representações, isso não significaria que a ação não sofreria limitação temporal, especialmente porque o nosso ordenamento não autorizaria a reparação *ad eternum* de um direito violado.

De fato, não há na legislação eleitoral qualquer fixação de prazo para a propositura da representação com base no artigo 96 da Lei das Eleições. A jurisprudência do Tribunal Superior, no entanto, fixou alguns limites temporais, como aquela para o ajuizamento das representações fundadas no artigo 73 (condutas vedadas), cujo prazo vai até a data das eleições, e para a propositura da ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder econômico e político que vai até a diplomação dos eleitos. Transcorrido tais períodos, as ações não podem ser mais ser conhecias ante a perda de uma das condições da ação, qual seja, o interesse de agir.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

Não se trata, portanto, de estabelecer prazo prescricional ou decadencial para o ajuizamento das ações, mas apenas de reconhecer que a parte autora não mais possui o interesse para manejar a demanda correspondente, ou seja, houve a fixação de um termo a partir do qual não mais se reconhece a existência de interesse de agir, a fim de evitar o denominado "armazenamento tático de indícios" (TSE, QO no RO 748/PA, rel. Min. Carlos Madeira, DJ 26.08.2005). Por mais, tais marcos jurisprudenciais não possuem paradigma que justique o reconhecimento da ausência de interesse de agir nas hipóteses dos arts. 23 e 81 da Lei nº 9.504/97, pois, do contrário, estimularia os doadores a burlar a legislação em confronto ao seus comandos.

Não bastasse isso, o art. 32 da Lei 9.504/1997 trata de prazo de conservação obrigatória pelos partidos e candidatos dos documentos relativos às suas contas, não para exercício de representação por descumprimento de institutos eleitorais.

Não tenho dúvidas de que a necessidade de paz e estabilidade nas relações jurídicas impõe-se como regra no Estado de Direito, e que o titular de um direito lesado não poderá exercer o seu direito infinitamente. Contudo, a lei e a jurisprudência eleitoral não fixaram prazo para a propositura da representação do art. 96, § 5º, da Lei nº 9.504/97, pelo que é temerário reconhecer a prescrição não havendo respaldo legal para tanto.

Entendo que o limite para propositura da representação deve levar em consideração a sanção aplicada, ou seja, a natureza jurídica da multa, que é penalidade de natureza administrativa, assim, prescreve em cinco anos. Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT, REJE nº 827, rel. Juiz Paulo Inácio Dias Lessa, julgado em 01.06.2007, DJ 14.06.2004, p. 30).

De qualquer forma, não há que se falar em ausência de interesse de agir ou mesmo de decadência, visto que, possuindo a multa eleitoral natureza administrativa (não-criminal), seu prazo de prescrição é de cinco anos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

da realização da conduta proibida, pelo que, rejeito a preliminar de ausência de interesse de agir e decadência.

Da Ilícitude da Prova

A segunda preliminar é de nulidade da prova por ofensa aos art. 5º, incisos X e XII, da Constituição. Alega a representada que as informações necessárias à propositura da ação foram obtidas de maneira ilícita, por se tratar de sigilo fiscal sem qualquer decisão judicial determinando a quebra.

Convém esclarecer que o advento dessa representação ocorreu porque o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil firmaram um convênio de cooperação¹, onde foi possível verificar os dados financeiros dos doadores que extravasaram o limite legal permitido na legislação. Tais informações foram repassadas pelo TSE aos Tribunais Regionais que, por sua vez, encaminharam os dados às Procuradorias Eleitorais.

É de se ressaltar ainda que o Ministério Público da União possui, entre suas atribuições e nos procedimentos de sua competência, autoridade para requisitar informações à Administração Pública direta ou indireta, cf. art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93.

Nesse passo, o colendo Superior Tribunal de Justiça tem decidido reiteradamente que o direito ao sigilo fiscal não é absoluto, podendo ser ilidido, desde que presentes indícios ou provas que justifiquem a medida. Neste sentido, o seguinte aresto²:

Ementa: PROCESSUAL E PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DECISÃO SUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADA. NECESSIDADE DA MEDIDA PARA FINS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.

¹² Portaria conjunta – TSE/SRF nº 74, art. 4º, parágrafo único: a SRF informará ao TSE qualquer infração ao disposto no artigo 23.

² RMS 15552/SP, Relator Ministro FELIX FISCHER, DJ de 19.12.2003, p. 507.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

I - Tem o Ministério Público legitimidade para requerer ao Poder Judiciário a quebra de sigilo bancário, porquanto a ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público - art. 129, incisos VI e VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. Precedentes.

II - A proteção ao sigilo bancário não consubstancia direito absoluto, cedendo passo quando presentes circunstâncias que denotem a existência de interesse público relevante ou de elementos aptos a indicar a possibilidade de prática delituosa.

III - Mostra-se suficientemente fundamentada a decisão judicial que, ao determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal, requerida em inquérito policial, indica suficientemente indícios de prática delituosa e os motivos pelos quais a medida se faz necessária, bem como indica com precisão o objeto da investigação e a pessoa investigada.

IV - Recurso a que se nega provimento.

Dessa forma, não há que se falar em ilicitude da prova, rejeitando assim a preliminar.

Da inconstitucionalidade da multa fixada no art. 81, § 2º da Lei 9.504/97.

Alega a representada que a multa imposta pelo art. 81, §2º da Lei 9.504/97 é inconstitucional por revelar verdadeiro confisco, considerando o índice, entre cinco e dez vezes do valor em excesso, abusivo e desarrazoado, configurando afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e do não confisco, que deverá ser analisada primeiramente, por se configurar prejudicial de mérito.

Verifica-se que a forma escolhida pelo legislador para evitar as doações excessivas foi a estipulação de multa em valores tais, que pudessem de plano inibir qualquer tentativa de burlar a finalidade da norma proibitória, mantendo-se assim, os candidatos em igualdade de condições, pelo equilíbrio entre os mesmos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

Assim, fazendo-se um cotejo entre o princípio da igualdade expressamente previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal e da razoabilidade aludido pelo representado, que somente vem de forma implícita na Carta Magna, tenho por convicção que deve prevalecer o primeiro, pela finalidade que o disposto no §2º do art. 81 da Lei nº 9.504/97 visa alcançar.

E mais, o princípio do não confisco está previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal, que veda a utilização de tributo com efeito de confisco, diferente do caso *sub examen* que versa sobre penalidade a ser imposta pela caracterização de descumprimento de determinada imposição legal, que denota de forma clara e irrefutável o seu caráter puramente sancionador, sem qualquer conotação tributária.

Se a multa possui caráter punitivo e sancionador, necessariamente deve ser de tal monta que imprima nos candidatos e doadores pelo menos o temor financeiro, para que não descumpra a norma, assim, a fixação dos valores entre um intervalo de cinco a dez vezes o valor em excesso previstos no art. 81º, §2º, da Lei 9.504/97, que permite inclusive a individualização da penalidade, está em perfeita consonância com a norma constitucional.

Desse modo, voto pela rejeição da prejudicial de mérito, consubstanciada na inconstitucionalidade incidental do disposto no §2º do art. 81 da Lei nº 9.504/97.

Mérito

A representada, em sua defesa, argumentou que “o conceito de faturamento bruto previsto no artigo 81, §1º da Lei nº 9.504/97, diferencia-se do conceito de receita bruta, sendo necessário discernir qual seria a real intenção do legislador quando mencionou o termo faturamento no dispositivo em comento”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

Alega ainda que o relatório de doações emitido pela Receita Federal (fl. 07) não seria suficiente a demonstrar, individualmente, receita e faturamento bruto.

Afirma que o conceito de receita bruta é mais amplo do que faturamento bruto, pois a receita bruta abrangeria qualquer tipo de receita, enquanto o faturamento bruto abrange apenas receitas provenientes de vendas de mercadorias e serviços, com a exclusão das receitas de capital.

No caso, a representada mesmo sustentando a diferenciação entre faturamento e receita bruta, não fez juntar qualquer documento que comprovasse cada um desses valores individualmente.

Consoante legislação fiscal federal, faturamento bruto e receita bruta correspondem à receita efetivamente recebida.

A legislação específica (artigo 81, §1º, Lei nº 9.504/97) dispõe expressamente que as doações e contribuições de pessoas jurídicas ficam limitadas a dois por cento do seu faturamento bruto do ano anterior à eleição, aí entendido o valor efetivamente recebido e declarado pela representada à Secretaria da Receita Federal.

Neste sentido é a ementa:

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81, §1º, DA LEI nº 9.504/97. DIFERENÇA ENTRE O CONCEITO DE FATURAMENTO BRUTO E DE RECEITA BRUTA. ARGUMENTAÇÃO AFASTADA. FATURAMENTO BRUTO É VALOR DECLARADO À RECEITA FEDERAL. PRECEDENTES DA CORTE. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TRE/GO. CONREP 1500. Rel. Álvaro Lara de Almeida. Publicação: Diário de justiça, Volume 15204, Tomo 01, Data 17/03/2008, Página 01)

Ainda que houvesse diferenciação entre receita e faturamento bruto, o dispositivo legal é claro ao disciplinar sobre faturamento bruto como parâmetro para o limite de doações. *In verbis*:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

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. (grifei)

Dessa forma, não havendo nos autos qualquer prova que demonstre faturamento maior do que o apurado pela Receita Federal, forçoso reconhecer o excesso da doação acima dos 02% (dois por cento) permitidos pela lei eleitoral (81, § 2º).

Todavia, penso não ser razoável a aplicação da penalidade do § 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, que impõe a proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o poder público pelo prazo de cinco anos, quando a multa já se mostra satisfatória para reprimir a infração cometida, ainda mais quando considerado o faturamento bruto da empresa representada no ano anterior ao pleito de 2006 e o valor da multa.

Em relação às pessoas jurídicas, entendo que as sanções previstas no art. 81 da Lei das Eleições não são cumulativas, podendo o magistrado impor tão-só a pena de multa, em face da gravosa sanção prevista no § 3º do mencionado dispositivo. A Justiça Eleitoral, ao pesar o valor doado e o excesso, no sentido de aferir eventual abuso de poder econômico, e a finalidade da norma, deve aplicar, de forma proporcional, a sanção necessária e suficiente à reprimenda da conduta.

In casu, deve incidir os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, visto que a dosimetria da pena é um dos fundamentos do devido processo legal e da adequação dos meios aos fins na aplicação da lei. Ressalte-se que o legislador ao prever a pena de multa estabeleceu a possibilidade de fixá-la entre cinco a dez vezes o valor doado acima do limite legal, regulando o juiz a pena a ser imposta de acordo com a gravidade da infração praticada.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

Ao tratar do princípio da proporcionalidade, Alberto Silva Franco ensina que:

“O princípio da proporcionalidade exige que se faça um juízo de ponderação sobre a relação existente entre o bem que é lesionado ou posto em perigo (gravidade do fato) e o bem de que pode alguém ser privado (gravidade da pena). Toda vez que, nessa relação, houver um desequilíbrio acentuado, estabelece-se, em conseqüência, inaceitável desproporção. O princípio da proporcionalidade rechaça, portanto, o estabelecimento de cominações legais (proporcionalidade em abstrato) e a imposição de penas (proporcionalidade em concreto) que careçam de relação valorativa com o fato cometido considerado em seu significado global. Tem, em conseqüência, um duplo destinatário: o poder legislativo (que tem de estabelecer penas proporcionais, em abstrato, à gravidade do delito) e o juiz (as penas que os juízes impõem ao autor do delito têm de ser proporcionadas à sua concreta gravidade).”³

Portanto, é fundamental, ao se aplicar a lei, ter em conta ao que se é proporcionalmente justo, e não apenas a letra fria da norma. A própria legislação penal, somente chamada a intervir em casos excepcionais, prevê expressamente o princípio da proporcionalidade na aplicação da pena, quando cuida da dosimetria da pena no art. 59 do Código Penal:

“Art. 59. O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II - a quantidade da pena aplicável, dentro dos limites previstos;

(...)”

No caso, não havendo circunstâncias que militem em desfavor da representada, aplico a sanção pecuniária em seu patamar mínimo (cinco vezes

³SILVA FRANCO, Alberto, Crimes Hediondos, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

a quantia em excesso), visto que está de acordo com o entendimento acima demonstrado, pune com rigor e razoabilidade a ilicitude aplicada, além de evitar a reiteração da conduta.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a representação, para condenar a representada tão-só ao pagamento de multa.

No caso, não havendo circunstâncias que militem em desfavor da representada, e a sua condição econômica⁴, aplico a sanção pecuniária em seu patamar mínimo (cinco vezes a quantia em excesso), visto que está de acordo com o caderno processual, pune com rigor e razoabilidade a ilicitude aplicada, além de evitar a reiteração da conduta. Assim, sendo o excesso doado de R\$ 11.562,74 (onze mil, quinhentos e sessenta e dois reais, e setenta e quatro centavos), multiplicado por cinco, chega-se ao valor de R\$ 57.813,70 (cinquenta e sete mil, oitocentos e treze reais, e setenta centavos), o qual o torno definitivo.

Com essas considerações, JULGO PROCEDENTE EM PARTE A REPRESENTAÇÃO, para condenar a empresa INFINITY EDITORA E SERVIÇOS LTDA, com fundamento no art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/97, a multa no valor de R\$ 57.813,70 (cinquenta e sete mil, oitocentos e treze reais, e setenta centavos), por ter excedido ao limite legal de doação a candidato, nos termos do art. 81, § 1º da referida lei. Transitado em julgado, proceda à Secretaria as anotações pertinentes.

É como voto.


DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO
Relator

⁴ - Art. 367 do CE. A imposição e a cobrança de qualquer multa, salvo no caso das condenações criminais, obedecerão às seguintes normas: I – no arbitramento será levada em conta a condição econômica do eleitor.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

Representação nº 22, classe 42

REPRESENTAÇÃO Nº 22, CLASSE 42.

REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

REPRESENTADO: INFINITY EDITORA E SERVIÇOS LTDA.

ADVOGADO : Flávio Almeida da Silva Júnior e outros

RELATOR: DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO

VOTO-VISTA

Tratam os autos de representação interposta em 28 de maio de 2009, pelo Ministério Público Eleitoral, com base no rito do art. 96 da Lei das Eleições, através da qual o Autor busca a aplicação das sanções previstas no art. 81 e §§ 2º e 3º, do referido diploma legal, sob a alegação de que a representada teria extrapolado o limite para a doação das pessoas jurídicas, no pleito de 2006, conforme relatório de doações para candidatos em 2006 que instrui a inicial.

O representante discorre em preliminares, sobre a competência desta Justiça Especializada, sobre a tempestividade da representação (afirmando não haver prazo para a sua propositura) e sobre sua legitimidade ativa para, no mérito, afirmar a extrapolação do limite na doação efetuada, com a conseqüente aplicação das punições cominadas pelo art. 81.

A representada, devidamente notificada, apresentou defesa onde elenca as preliminares de: falta de interesse de agir do MPE, com a decadência da representação e de ilicitude da prova obtida, com a quebra do sigilo fiscal da demandada. No mérito, opõe a prejudicial de inconstitucionalidade da multa fixada pelo parágrafo 2º do art. 81 da Lei 9.504/97, além de negar o excesso, pedindo pela improcedência da representação.

Na sessão do último dia 19 de agosto passado, o eminente relator deu início a seu voto enfrentando de modo circunstanciado e acurado a preliminar de falta de interesse de agir do Autor.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

Representação nº 22, classe 42

Na esteira da conclusão firmada pelo Acórdão. 6.115, de 27 de julho do corrente, relator eminente juiz substituto Raimundo Alves de Campos Jr., unanimemente estabelecido como precedente, sua excelência afastou a mencionada preliminar sob o argumento de que o interesse de agir do MPE estaria demonstrado na ausência de prazo legal para a propositura deste tipo de Ação, bem como pela natureza administrativa da sanção, que prevê prazo de 5 anos para a sua exigibilidade.

De modo a afugentar as dúvidas que me assaltaram o espírito, ante a novidade do tema, pedi vista dos autos.

É o relatório, em apertada síntese. Passo ao voto.

De início, gostaria de registrar que as sanções previstas para a ultrapassagem dos limites fixados aos doadores (art. 23 e art. 81) na Lei Eleitoral ali estão previstas desde a sua publicação, no já distante ano de 1997.

Não deixa de surpreender a todos que somente agora, em 2009, esta corte vê o assunto submetido à sua apreciação, tendo como foco as doações da campanha eleitoral de 2006.

Acrescento que a novidade é simultaneamente assimilada pelas demais cortes regionais, onde se tem observado uma pluralidade de entendimentos, que vão desde a declaração de incompetência dos regionais para apreciarem a matéria – caso do regional de Rondônia, à comentada ausência de interesse de agir abraçada pelo regional de São Paulo; afora os que adentram ao mérito, analisando a aplicação da punição, conforme o caso concreto.

Isso somente reforça o caráter nacional do debate e a diversidade de opiniões sobre o tema, o que, por si só, autoriza o registro de manifestações variadas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

Representação nº 22, classe 42

sobre o mesmo, até que a corte superior eleitoral venha a tratá-lo – e, quem sabe, até o STF, depois.

Não tenho dúvidas quanto ao fato de que o art. 96 da Lei nº 9.504/97, ao criar ação para dar cobro e reprimenda às infrações pelo descumprimento da mesma lei, **deixou de fixar prazo para a sua instrumentalização.**

Também não divirjo da natureza administrativa das sanções solicitadas.

Entretanto, permito-me tecer algumas considerações antes de firmar posição sobre a questão, com o propósito de aprofundar o debate e melhor fixar seus contornos.

Assevero que a vasta gama de competências e funções remetidas a esta Justiça Especializada pela Lei Maior e outros diplomas legais criou o que se pode denominar de “zonas cinzentas” na conceituação de institutos e na interpretação do processo, causando dúvida na classificação de determinados procedimentos legais.

A nebulosidade a que me refiro, abrange um expressivo número de matérias cuja classificação jurídica é incerta, ambígua ou mista, servindo, como resumido exemplo, a discussão acerca da natureza do registro de candidatura, onde as opiniões divergentes concentram-se em reputá-la (a matéria) em administrativa ou jurisdicional voluntária – fatalmente convertida em contenciosa, caso haja oposição ao pleito.

A propósito, fundamental destacar o comentário de **José Jairo Gomes**, Procurador Regional Eleitoral de Minas Gerais, atualmente reconhecido como um dos expoentes da doutrina específica pelo brilhantismo da obra “**Direito Eleitoral**”, que, desde seu prefácio, adverte que o Direito Eleitoral: “*ainda se encontra empenhado na*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

Representação nº 22, classe 42

construção de sua própria racionalidade, no desenvolvimento de sua lógica interna, de seus conceitos fundamentais e de suas categorias. Importa considerar que a realidade que incide e que pretende regular-se encontra-se, ela mesma, em constante mutação. (...) Daí a perplexidade que às vezes perpassa o espírito de quem se ocupa dessa disciplina, bem como o desencontro das opiniões dos doutores. E também explica o acentuado grau de subjetivismo que não raro se divisa em alguns arestos”.

Penso que estas dúvidas conceituais também se estendem quanto à possibilidade da Justiça Eleitoral delimitar um marco temporal ao interesse de agir nas representações do art. 96, manejadas em 2009 para cobrar as punições grafadas pelos arts. 23 e 81, nas doações feitas por pessoas físicas e jurídicas na campanha de 2006.

Acredito que a natureza administrativa da multa em questão **não impede a fixação judicial de um azimute temporal ao manejo da representação que visa à sua aplicação**, pois é cediço que a sanção administrativa, no âmbito eleitoral, não pode ser aplicada de ofício, mas somente quando houver provocação do legitimado.

E, é de rigor saber, se é possível por limites a essa provocação. Para tanto, permito-me relembrar alguns fatos pertinentes.

A partir de 2005, na questão de ordem suscitada pelo Min. Luis Carlos Lopes Madeira, relator do **RO nº 748/PA**, o TSE inaugurou o entendimento de que competia à JE, em analisando as condições da ação, determinar, como juízo prudencial, **termo que delimitasse o interesse de agir, no manejo da representação do art. 96.**

Conforme colocou o Min. Cezar Peluso, naquela ocasião, verbis: “a hipótese seria de termo após o qual, à vista de decurso inútil de prazo razoável como fato superveniente, típico da condescendência dos legitimados, já estaria diluída a necessidade de recorrer à Jurisdição, como elemento do interesse de agir”¹. O termo

¹ RO 748, publicado no Dj de 26/08/2005.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

inicialmente firmado foi o de 5 dias contados da data do conhecimento do fato, se anterior às eleições.

Esse primeiro raciocínio - por demais precário - foi devidamente equilibrado pelo TSE que, logo depois, em 20 de junho de 2006, no RESpe nº 25.935/2006, tendo por relator designado o Min. César Peluso, fixou a data das eleições como marco temporal definidor do interesse de agir manobrando-se a citada representação.

Se, no início, o tal marco temporal restringiu-se exclusivamente às matérias do art. 73 da Lei Eleitoral, foi aperfeiçoado a partir de 2007, para ser estendido **a todas as infrações previstas na Lei nº 9.504/97**, com exceção do art. 41-A (cujo prazo de ajuizamento da representação seria a data da diplomação dos eleitos).

Foi o que ocorreu com as representações visando a aplicação de multa **por infrações na propaganda eleitoral**, cuja utilização também passou a reconhecer a data do certame como termo final de aviamento, sob pena de falta de interesse de agir. O precedente veio através do julgamento da Rp. nº **1.341/DF**, DJ de 01/02/2007, rel. O Min. Carlos Alberto Menezes Direito, cuja ementa transcrevo:

“Art. 36 da Lei n. 9.504/97. Representação ajuizada após a realização das eleições. 1. **A representação por descumprimento das regras inscritas nos artigos 36 e 37 da LE deve ser proposta até a data da eleição a que se refira, sob pena de carência por falta de interesse processual.** Representação não conhecida”.

Em março do mesmo ano (2007) no julgamento das Rps. nºs 1.343 e 1.346, ambas do DF, também relator o Min. Menezes Direito, lapidou-se em definitivo o termo final de propositura, levando-o à data da proclamação do certame – geralmente um ou dois dias após o mesmo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

Representação nº 22, classe 42

Desde então, é este entendimento que está consolidado pela jurisprudência. Quando **o assunto é agitar a representação do art. 96, haverá carência de ação se a mesma não for proposta até a data de divulgação do resultado oficial das eleições** – salvo, repita-se, a matéria do art. 41-A.

Nesse ponto, oportuno destacar que a punição de doadores de campanha, que são, em regra, terceiros não candidatos, pessoas físicas e jurídicas, depende do efetivo conhecimento dos montantes da doação. E isso somente se faz possível com o recebimento e julgamento das prestações de contas dos candidatos – que deve ocorrer até a diplomação dos eleitos sob pena de obstá-la.

Esse aspecto, a princípio, afastaria a aplicação analógica da data-limite da proclamação do resultado do certame, acima detalhado, à representação tendente a exigir as multas em análise.

Porém, a exemplo do marco de tempo criado naqueles casos, vejo perfeitamente possível – mais que isso, necessário – **firmar um outro, específico ao tema**.

A Res. TSE nº 22.160/2006, que trata da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, e sobre a prestação de contas nas mencionadas eleições, diz em seu art. 14, § 4º :

Art. 14. Omissis.

§ 4º Para verificação da observância dos limites estabelecidos, **após a consolidação dos valores doados**, a Justiça Eleitoral poderá solicitar informações de todos os órgãos que, em razão de sua competência, possam colaborar na apuração.

Ora, a consolidação de que trata o texto supra vem justamente com a apresentação das prestações de contas. Nesse importante capítulo, o MPE tem fundamental papel, ao opinar sobre os registros contábeis apresentados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

Nesse mesmo momento, deve o MPE, por força de imperativo legal (art. 8º, II da LC n. 75/93), quando for o caso, requisitar aos órgãos públicos pertinentes, as informações capazes de confirmar tanto a veracidade dos valores recebidos – em relação aos candidatos, **quanto dos valores doados, em relação aos limites legais impostos aos doadores.**

Essa aferição é duplamente importante.

Primeiro, para que, uma vez levantados a tempo (os cerca de 60 dias compreendidos entre a apresentação das contas e seu efetivo julgamento) esses dados, ao comprovarem a superação dos limites de doação, permitiriam a punição do donatário, por abuso de poder econômico (corrigindo o desequilíbrio e a quebra da lisura causados). Contudo, o prazo para apurar abuso de poder econômico cometido por candidato ou em seu favor – no caso, as duas coisas – vai até a diplomação dos eleitos e, no máximo, e com extrema boa vontade, até a AIME.

Por esta ótica, penso que seria imperioso ao MPE, por suas funções de ofício, logo que atuasse na prestação de contas, valer-se de suas poderosas ferramentas de investigação para aferir a regularidade das doações nos termos de seus limites legais. Reforço essa visão pelo fato de que a obtenção dessa informação remete à declaração de rendimentos do doador do ano anterior ao pleito, e está armazenada nos bancos de dados da SRF quando do momento da prestação, nada havendo que suponha dificuldades para efetivá-la ou que justifique a inércia em fazê-lo, ou, como é o caso, sua postergação por quase três anos.

Esse dado tem importância ainda maior quando se leva em conta que vários dos doadores de 2006, que por hipótese tenham extrapolado por qualquer motivo (nenhum deles justificável ante a força impositiva e impessoal da Lei) os respectivos limites, podem ter feito o mesmo no pleito de 2008.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

Deixar o manejo da representação ao tempo ou à conveniência ministerial, dando-lhe 5 anos de prazo, não me parece consentâneo com a razoabilidade que se espera da aplicação de sanção administrativa. Menos ainda, quando matérias de maior relevo, de mesma classificação administrativa, como as multas por propaganda eleitoral fora de prazo, também receberam termo de manejo, consoante os julgados já destacados.

Também não há proporcionalidade em fazer incidir a punição, nessa flacidez prazal, à pessoa jurídica, agora em 2009. Caso o mesmo doador tenha incorrido no mesmo pecado na eleição de 2008, quando chamado a juízo, pela lógica daqui a uns três anos, terá sobre si um acúmulo de sanções pecuniárias e – pior – talvez inviabilizada sua atividade econômica, no caso de subsistir da estreita relação com o setor público face ao *plus* proibitivo de licitar com a Administração, por 5 anos, aqui duplicada.

Não estou, com isso, querendo desqualificar a necessidade de materializar as punições aos doadores. Os artigos 23 e 81 não deixarão de ter validade. Apenas, pelos motivos e expostos e pela analogia possível, face à lacuna legal e ao poder interpretativo dotado à JE, delimitar, em nome dos valores sugeridos, o tempo para que se detecte interesse de agir no manejo da Ação.

Lembre-se ainda, que o sistema de financiamento das campanhas políticas no Brasil é estritamente privado e que o doador infrator deve ser chamado a responder dentro da celeridade que norteia o processo eleitoral, sob pena de inviabilizar o sistema que alimenta campanhas e o incentivo a novos “caixas 2”, que certamente seria o expediente lançado por muitos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

Além disso, é novamente desproporcional usar o excesso de tempo para punir o doador sob o argumento de que faltou tempo para punir o donatário – que, via de regra, sempre escapa agasalhado em regramento ainda claudicante.

A alegação de ignorância quanto aos limites de doação e respectivas punições não socorre o doador, do mesmo modo que, penso eu, a inércia ou o amplo relaxamento da propositura de representação sobre essa punição não livra quem possui legitimação para fazê-lo.

Deixar o caso atrelado a prazo quinquenal é extremar injustificável rigor sobre terceiro, quando o próprio candidato escapa impune ao abuso. O jornalista Reinaldo Azevedo, voz de prestígio na sociedade civil, publicou recentemente, em seu blog armazenado na Revista Veja, oportuna observação: *“Não há nada que empurre mais uma sociedade para a ilegalidade do que o rigor destrambelhado. Ora, a evidência do que digo é dada pelos fatos: quem doou por fora e não deixou registro nenhum, a esta altura, está tranquilo. É preciso ver se esse número absurdo de ações indica que o processo todo está mesmo eivado de ilegalidades ou se há um problema de digamos, falta de ponderação de quem avalia”*.

Prossigo na reflexão para observar que o conjunto de procedimentos alusivos à arrecadação de recursos, gastos de campanha e à prestação de contas de campanha é regido por uma miscelânea normativa composta pela Lei das Eleições e, atento ao caráter regulatório conferido por lei ao TSE (art. 105 da Lei 9.504/97), por resolução específica – no caso das eleições de 2006, a Res. TSE nº 22.142 e 22.160.

Mesmo que nenhuma delas contemple prazo para a interposição de ação cobrando a aplicação das sanções em debate, ou para a aplicação da sanção em si mesma (ainda que consideradas de índole administrativa), **não significa buscar auxílio na norma geral administrativa já apontada para dar como certo o quinquídio.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

Inicialmente, porque, entre os princípios regedores do Direito Eleitoral, o **da celeridade é um dos que possui maior destaque**, estando presente como regra-mãe e norte magnético em todos os atos do certame e os que deste são consequentes.

A Celeridade irradia efeitos a todo tempo no seio da Justiça Eleitoral, em todas as suas atribuições de competência e não apenas durante a fase da campanha eleitoral propriamente dita. Para esta, o princípio da celeridade conta com o reforço luxuoso do comando verberado pelo art. 16 da LC 64/90, que torna contínuos e ininterruptos os prazos eleitorais entre o registro das candidaturas e a proclamação oficial do resultado, norma esta regulada pelo art. 61 da Res. TSE nº 22.156/2006.

No caso da judicialização de demanda tendente a impor multa por superação do limite de doação em campanhas eleitorais, mesmo diante dos evidentes vácuos legislativos que a matéria abriga, há várias normas presentes no arcabouço legal que, por analogia, bem ilustram a influência cogente do princípio da celeridade eleitoral sobre matéria considerada administrativa.

A que merece maior ênfase e, ao meu sentir, determinante para a irradiação inequívoca dos efeitos da celeridade eleitoral, mesmo em matéria administrativa – é a norma abrigada pelo art. 32 da Lei nº 9.504/97, a seguir transcrita, bem assim o art. 43 da Resolução TSE n. 22.250/06, que a regulamenta:

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente às suas contas.

Art. 43. Os candidatos e os partidos políticos deverão manter à disposição da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 180 dias, contados da decisão final que tiver julgado as contas, todos os documentos a ela concernentes, inclusive os relativos à movimentação de recursos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

Se há prazo para o candidato conservar os documentos do histórico contábil de sua campanha, nada mais justo e proporcional que o mesmo prazo seja atribuído ao interesse de agir na utilização da representação eleitoral para exigir ao doador a aplicação das sanções dos arts. 23 e 81 da mesma Lei.

Outra razão, é que desde 2002, e de lá pra cá, **em todo ano eleitoral**, o TSE e a SRF repetem convênio objetivando que esta libere àquele os dados cadastrais dos contribuintes, de modo a instrumentalizar verificações como as dos limites do prefalado art. 81.

Nunca se propôs nenhuma representação para o fim colimado.

A pretensão de ajuizar a representação (em 2009), muito tempo depois do pecado cometido (2006), significa vulnerar o princípio da segurança jurídica.

Este, aliás, o entendimento sedimentado pela corte regional paulista, exemplificado pelo **Acórdão nº 167.958**, de 06 de agosto do corrente, relator o ilustre juiz Paulo Alcides Amaral Salles, assim ementado:

**REPRESENTAÇÃO – DOAÇÃO – CAMPANHA
ELEITORAL – ELEIÇÕES DE 2006 – VALOR SUPERIOR
AO LIMITE LEGAL – ART. 81 DA LEI N. 9.504/97.
LIMITAÇÃO QUE OBJETIVA IMPEDIR O ABUSO DO PODER
ECONÔMICO – PRETENSÃO QUE DEVE OBSERVAR A
DIPLOMAÇÃO DOS ELEITOS – INTEMPESTIVIDADE –
FALTA DO INTERESSE DE AGIR – AUSÊNCIA DE
CONDIÇÃO DA AÇÃO.**

Como uma luva, rememoro e invoco a imortal lição de Maximiliano, que reputa ao intérprete a missão de integrar norma e realidade, atento ao fim social da primeira:



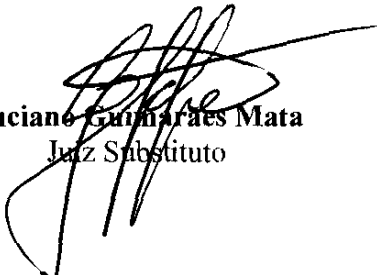
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Representação nº 22, classe 42

“Existe entre o legislador e o juiz a mesma relação que entre o dramaturgo e o ator. Deve este atender às palavras da peça e inspirar-se no seu conteúdo; porém, se é verdadeiro artista, não se limita a uma reprodução pálida e servil: dá vida ao papel, encarna de modo particular a personagem, imprime um traço pessoal à representação, empresta as cenas um certo colorido, variações de matiz quase imperceptíveis; e de tudo faz ressaltarem aos olhos dos espectadores maravilhados, belezas inesperadas, imprevistas”.

“Assim o magistrado não procede como insensível e frio aplicador mecânico de dispositivos; **porém como órgão de aperfeiçoamento destes, intermediário entre a letra morta dos Códigos e a vida real**, apto a plasmar, com a matéria-prima da lei, uma obra de elegância moral e útil à sociedade”².

Com essas extensas, mas necessárias considerações, voto, preliminarmente, pela possibilidade da JE, através de seus órgãos de jurisdição, preencher a lacuna definidora de marco temporal para a interposição da representação do art. 96 e, por analogia aos parâmetros do interesse de agir já fixados pelo TSE, inclusive em matéria administrativa, determinar, em questão de ordem, que o prazo caracterizador do interesse processual que condiciona o conhecimento da Ação seja fixado, por analogia, conforme o artigo 32 da Lei nº 9.504/97 – isto é, até 180 dias após o julgamento da respectiva prestação de contas.

É como penso. É como voto.


Luciano Guimarães Mata
Juiz Substituto

² In: *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 16ª edição, pág. 59. Forense.1997.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
SECRETARIA JUDICIÁRIA
COORDENADORIA DE SESSÕES**

CERTIDÃO DE CONFERÊNCIA E PUBLICAÇÃO

Certifico que o Acórdão nº 6.167, de 31/08/09, foi conferido na 64^a sessão, realizada na mesma data, e publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 02/09/09, à(s) fl(s) 46/47. Eu, Luciano M, lavrei a presente certidão, em Maceió, em 02/09/09, que vai assinada pela Coordenadora de Sessões.



Coordenadora de Sessões



Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

Representação Nº 22
ORIGEM: MACEIÓ - AL

Prot. 2.576/2009

JULGADO EM: 31/08/2009 (SESSÃO Nº 64/2009)

RELATOR: DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO

PRESIDENTE DA SESSÃO: DES. ESTÁCIO LUIZ GAMA DE LIMA

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL: Dra. NIEDJA GORETE DE ALMEIDA ROCHA KASPARY

SECRETÁRIO: JOÃO RAMALHO DA SILVA FILHO

AUTUAÇÃO

REPRESENTANTE(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO
REPRESENTADO(S) : INFINITY EDITORA E SERVIÇOS LTDA., CNPJ Nº 04.532.557/0001-24
ADVOGADO : Flávio Almeida da Silva Júnior
ADVOGADO : Marcilene Melo dos Santos

DECISÃO

Acordam os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, por maioria de votos, vencido o Dr. Luciano Guimarães, em rejeitar a preliminar de ausência de interesse de agir, e, à unanimidade de votos, em rejeitar as demais preliminares. No mérito, em julgar procedente, em parte, a representação, nos termos do voto do Relator. (Acórdão n.º 6.167, de 31.08.09). O Exmo. Presidente votou na prejudicial de mérito de inconstitucionalidade da multa fixada no art. 81, § 2º da Lei 9.504/97.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ESTÁCIO LUIZ GAMA DE LIMA. Presentes os Exmos. Srs. Juízes: Des. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO, Drs. ANDRÉ LUÍS MAIA TOBIAS GRANJA, ANA FLORINDA MENDONÇA DA SILVA DANTAS, MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO, LUCIANO GUIMARÃES MATA e EVERALDO BEZERRA PATRIOTA, bem como a eminente Procuradora Regional Eleitoral, Dra. NIEDJA G. DE A. ROCHA KASPARY.

Por ser verdade, firmo a presente.
Maceió, 31 de agosto de 2009.

CLICIANE DE HOLANDA FERREIRA CALHEIROS
Coordenadora de Sessões