



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

**ACÓRDÃO Nº 6.160**  
**(26.08.2009)**

**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**  
**REPRESENTANTE** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
**REPRESENTADO** AMARO ANTONIO DOS SANTOS  
CHURRASCARIA ME  
**ADVOGADO** Fábio Henrique Cavalcante Gomes e outros.  
**RELATOR** JUIZ MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO

**Ementa.**

**ELEIÇÕES 2006. REPRESENTAÇÃO. PRAZO PARA A PROPOSITURA. PRESCRIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU JURISPRUDENCIAL. PRELIMINAR REJEITADA. DOAÇÃO REALIZADA POR PESSOA JURÍDICA A CAMPANHA ELEITORAL. DOAÇÕES LIMITADAS A 2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DESTES LIMITES. COMPROVAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE. MULTA FIXADA NO ART. 81, § 2º, DA LEI Nº 9.504/97. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DIFUSO. VEDAÇÃO AO CONFISCO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. REJEIÇÃO POR MAIORIA. NÃO APLICAÇÃO DA PENA DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO PELO PERÍODO DE CINCO ANOS. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.**

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.
2. A doação feita por pessoa jurídica, para campanha eleitoral, de quantia acima do limite de 2% 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, bem como a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos.
3. Prejudicial de inconstitucionalidade da fixação legal da sanção mínima de cinco vezes o excesso. Controle da norma pelo princípio da proporcionalidade onde reconhecida a adequação, a necessidade, mas que a pena ofende a proporcionalidade em



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

sentido estrito dada a possibilidade em concreto da caracterização de confisco. Rejeição do plenário por maioria.

4. Ressalvado o entendimento pessoal, multa fixada em seu patamar mínimo, por atender as circunstâncias do caso concreto e suficientes à repressão da infração eleitoral.

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 parcialmente procedente.

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 prescrição, decadência e falta de interesse de agir, bem como a prejudicial de inconstitucionalidade do art. 81, §2º, da Lei nº 9.504/97 e; no mérito, à unanimidade, em julgar procedente, em parte, a representação, nos termos do voto do Relator.

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

  
**Des. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO** – Presidente em exercício

  
**Dr. MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO** – Relator

  
**NIEDJA G. DE A. ROCHA KASPARY** – Procuradora Regional Eleitoral



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de REPRESENTAÇÃO ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em face de AMARO ANTONIO DOS SANTOS CHURRASCARIA ME, sob a alegação de violação do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, 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 representada teria realizado doação excedente em R\$ 1.786,98 (hum mil, setecentos e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos) do limite previsto, ou seja, mais de 2% (dois por cento) do faturamento bruto auferido no ano anterior à eleição (2005). Requereu 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 e a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos.

Devidamente notificada, a representada ofertou a defesa de fls. 14/20 e juntou os documentos de fls. 45/58. Em sua contestação, alegou, preliminarmente, a prescrição do direito. No mérito, argumentou que no caso de empresário individual, deve ser levado em consideração para o cálculo do limite de doação a soma dos percentuais de 2% da pessoa jurídica, com o percentual de 10% da pessoa física, e mais o limite previsto para doação a candidato não sujeita a contabilização (art. 27 da Lei nº 9.504/97).

Destacou que deve ser considerada a insignificância do valor apontado como excedente, bem como que não houve má-fé da representada, já que, se excesso houve, este decorreu de erro na interpretação do art. 81 da Lei das Eleições. Pugnou, ao final, pelo acolhimento da preliminar levantada e, acaso ultrapassada, pela improcedência da ação, ou eventualmente, a sua condenação no mínimo legal. Juntou os documentos de fls. 21/49.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral requereu a rejeição da preliminar e a procedência dos pedidos constantes da inicial da presente representação.

É, em síntese, o relatório.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, 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 de Amaro Antonio dos Santos Churrascaria ME, porque teria efetuado doação a candidato em valor superior ao permitido pela lei eleitoral, nas eleições gerais de 2006.

**Da preliminar de prescrição, decadência ou falta de interesse de agir**

Alega a defendente que a presente representação foi proposta apenas em 04 de junho de 2009, visando apurar suposta infração ocorrida no ano de 2006 e que, em face do princípio da segurança jurídica, não é cabível a discussão de matérias eleitorais *ad eternum*.

*In casu*, a representação foi apresentada pelo Ministério Público, através do instrumento processual adequado previsto pelo art. 96, da Lei nº 9.504/1997, em face de uma pessoa jurídica que supostamente fez doação irregular na campanha eleitoral de um candidato, em afronta ao art. 81, § 1º, da Lei Federal nº 9.504/97, estando, portanto, demonstrado o interesse de agir.

Com relação à alegação de limite temporal para a propositura da representação, o que acarretaria na declaração da prescrição, urge salientar que não existe um prazo legal para a propositura das representações previstas na Lei Federal 9.504/97, tendo a jurisprudência regrado a matéria a partir da constatação do interesse de agir, como ocorre nos casos de condutas vedadas.

Assim, como no presente caso entendo como demonstrado o interesse de agir, e, principalmente, porque não se trata de ação que possa ter consequência sobre mandato eletivo, elegibilidade ou registro de candidatura, haja vista que a finalidade dos limites impostos pelo art. 81 da Lei das Eleições é garantir a regularidade das doações



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

recebidas pelos candidatos; o equilíbrio do pleito e evitar a prática do abuso de poder econômico, não vejo motivo para entender que esta representação teria um prazo de ajuizamento limitado, como, por exemplo, até dezembro ou a data da diplomação. Por tais razões, rejeito a preliminar.

**Prejudicial de mérito**

Aprecio de ofício nesta representação a inconstitucionalidade do art. 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97, na parte que fixa multa mínima de cinco vezes a quantia em excesso do limite da doação. Em processo anterior, o Tribunal afastou a aplicação do princípio da proporcionalidade, sob a seguinte argumentação (Acórdão nº 6.126):

**“46. Vale ressaltar que a sanção aplicada ao presente caso é pautada em regra expressa, aplicada por via de critérios objetivos, razão pela qual não pode ter a incidência afastada pelos postulados da razoabilidade e proporcionalidade.**

**47. Com isso, não vislumbro a necessidade de aferir a potencialidade do valor doado para influenciar no resultado do pleito, visto que a sanção aplicada ao presente caso não tem qualquer reflexo no processo eleitoral.**

**48. Também é importante esclarecer que não se trata aqui de verificar a regularidade das contas da candidata, as quais já foram apreciadas e aprovadas pela Justiça Eleitoral, mas, sim, de aferir a regularidade da doação realizada por uma pessoa física, razão pela qual não importa, por serem coisas totalmente distintas, se o valor que excedeu ao limite do art. 23, § 1º, I, da Lei Federal nº 9.504/97 é insignificante frente ao valor arrecadado pelo candidato”.**

Em que pese à força e qualidade da tese recepcionada pelo Tribunal, e de seu ilustre defensor originário, destaco que não estava presente na sessão de julgamento por me encontrar em férias e, por isso, não pude colocar a minha posição para avaliação do colegiado.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

Com efeito, o ponto central da discussão que pretendo travar é o que afirmou não poder ser exercitado o controle pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade em razão de que a sanção, na espécie, está expressa na lei e pautada por critérios objetivos.

Num primeiro momento enalteço que o controle pelo *princípio da proporcionalidade* encontra fundamento na Constituição Federal na cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). O princípio tem sido utilizado de forma mais usual para solucionar casos de colisões de direitos fundamentais. Tem sido também ampliado para a temática de restrições de direitos, como um todo, a exemplo de que sua observância no âmbito administrativo atualmente está pautada na lei (art. na Lei nº 2º, da Lei nº 9.784/99). A utilização do controle judicial pelo princípio da proporcionalidade se dá pela aferição do confronto direto da lei com norma da Constituição, mas, com esteio no devido processo legal, de elementos que apreciem se a lei atende aos fins a que ela se propõe, com o manejo dos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Por outro lado, na restrição de direito, como norma que veicula sanção, exige mais que uma reserva de lei em observância ao princípio da legalidade. Em tais situações não se deve examinar apenas a admissibilidade constitucional da restrição por reserva legal, mas também a sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade. Essa nova orientação permite converter o princípio da reserva legal no *princípio da reserva legal proporcional*.<sup>1</sup>

Feitas essas considerações que revelam a aplicação do princípio da proporcionalidade, destaco que o princípio da *vedação ao confisco*, a princípio direcionado ao controle do poder de tributar, tem sido estendido para proteger a atuação

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. A proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 2.ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 72.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

sancionatória revelada pela aplicação de *multas excessivas*. Dentre outras decisões, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar para suspender a aplicabilidade de dispositivo de lei que atribuía multa pecuniária de 300% sobre o valor do bem objeto da operação ou do serviço prestado, considerando juridicamente relevante a tese levantada de efeito confiscatório.<sup>2</sup>

De modo inicial, e como diretriz principiológica utilizo a abordagem do tema na área tributária para depois adaptá-la para o Direito Eleitoral.

Nessa linha de entendimento, afere-se na seara tributária que quando a multa de cunho excessivo ultrapassa a função preventiva e repressiva de que deve dispor, caracteriza uma forma indireta de burlar o comando constitucional que veda o confisco,<sup>3</sup> pois também representa uma modalidade de receita pública. Aliás, como enfatiza Helenilson Cunha Pontes, se “a utilização do poder político, mediante a criação e a exigência de tributos, não pode chegar ao ponto de impossibilitar o exercício da livre iniciativa econômica, *a fortiori* é vedado ao Estado, utilizando-se do poder sancionatório, superar tal barreira, transformando a sanção tributária em mecanismo de destruição daquela liberdade constitucionalmente assegurada”.<sup>4</sup>

De feito, a dificuldade encontrada na definição do elemento quantitativo a partir do qual se poderia considerar confiscatório o tributo perpassa para a seara das sanções tributárias. Com pertinência ao montante da penalidade passível de configurar confisco, a doutrina oferta algumas alternativas: a) a penalidade não pode ser superior

<sup>2</sup> ADInMC 1.075-DF, rel. Min. Celso de Mello. Na mesma linha. ADI 551 MC / RJ: ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFOS 2. E 3., DO ART. 57, DO ADCT DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE DISPOEM SOBRE MULTA PUNITIVA NAS HIPÓTESES DE MORA E SONEGAÇÃO FISCAL. Plausibilidade da irrogada inconstitucionalidade, face não apenas à impropriedade formal da via utilizada, mas também ao evidente caráter confiscatório das penalidades instituídas. Concorrente risco de dano, de difícil reparação, para o contribuinte. Cautelar deferida.

<sup>3</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria e prática das multas tributárias**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 67.

<sup>4</sup> PONTES, Helenilson Cunha. **O princípio da proporcionalidade e o direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2000. p. 144.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

ao valor da operação ou bem que serviu de base de cálculo para o tributo e penalidade, visto que do contrário ultrapassaria os limites relativos à incidência tributária;<sup>5</sup> b) as sanções devem ser proporcionais ao valor devido a título de tributo e não ao valor da base em que é calculado.<sup>6</sup>

No meu modo de pensar as duas propostas podem ser unificadas de forma a admitir-se como razoável que a sanção pecuniária seja aplicada levando em conta o valor do tributo e não possa exceder o valor da operação ou bem. Nessa última situação, a caracterização do confisco é patente pelo extremo, limite máximo que invalida a propriedade em sua essência, sendo de admitir também como confiscatória a apenação em valor inferior que, no caso concreto, se identifique como ofensiva à propriedade e ao livre exercício de atividade econômica.

No campo eleitoral examinado em que se busca proteger a liberdade das eleições e evitar o abuso de poder econômico por doações excessivas ou forjadas por quem de fato não as efetuou ou não tinha suporte econômico para fazê-lo, a aplicação da sanção, no meu entender, segue caminho similar ao traçado para o Direito Tributário, embora se reconheça as peculiaridades do ambiente eleitoral.

Na hipótese em julgamento, o controle que se pode efetivar é sobre o art. 81, §2º, da Lei nº 9.504/97 que comina a multa mínima no valor de cinco vezes a quantia doada em excesso. Neste dispositivo a sanção mínima já aparece multiplicada de forma objetiva com a quantidade de cinco vezes o montante da doação feita acima do valor permitido legalmente, subtraindo a gradação em quantia inferior pelo órgão de julgamento.

---

<sup>5</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Da sanção tributária**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 70/71.

<sup>6</sup> PACHECO, Angela Maria de Motta. **Sanções tributárias e sanções penais tributárias**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 260.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

A doutrina construiu os critérios para exercício do controle de proporcionalidade, de modo a entender que na *adequação*, cabe investigar se o meio usado é apropriado para atingir o fim perseguido, ou seja, a validade ou conformidade dos fins; na *necessidade*, indaga-se se a medida é necessária para atingir a finalidade constitucional para assim aferir-se se não pode ser eleita outra medida menos gravosa ao direito fundamental; e na *proporcionalidade em sentido estrito*, que é a ponderação de bens propriamente dita, verifica-se se o meio utilizado é ou não desproporcional em relação ao fim.<sup>7</sup>

Na espécie, o meio é *adequado*, já que a sanção foi imposta por lei. A *necessidade* se mostra patente para controle das doações que notoriamente tem demonstrado desvios; apresentando descompasso na *proporcionalidade em sentido estrito*, uma vez que o meio utilizado, a sanção inicial de cinco vezes o valor da doação excessiva é desproporcional ao fim a que busca proteger ao estabelecer objetivamente uma sanção de nível excessivo e que, no mínimo ultrapassa a maior sanção prevista na área tributária (300% do valor do imposto), onde também há elevado interesse público, tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a inconstitucionalidade de sanção excessiva, por ofensa ao princípio da vedação ao confisco.

Constato, pelos processos que me foram distribuídos, que se for mantido o entendimento do mínimo previsto na norma questionada, tanto pessoas jurídicas como pessoas físicas não terão condições de pagar a multa e, em boa parte dos casos, o valor da sanção vai ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do faturamento da empresa ou dos rendimentos da pessoa física.

---

<sup>7</sup> STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e princípio da Proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 152.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

Reconheço, portanto, em controle de constitucionalidade difuso a inconstitucionalidade do art. 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97, na redação que impõe o mínimo de cinco vezes o valor doado em excesso, por ofensivo ao princípio de vedação ao confisco, para dar a interpretação de que a sanção deve ser graduada pelo Tribunal.

Em face da rejeição por maioria no plenário, ressalvo o entendimento pessoal e adoto o texto legislativo conforme está redigido.

**Mérito**

Com efeito, infere-se dos autos que a representada efetuou doação no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao candidato José Francisco Cerqueira Tenório, ou seja, superou em R\$ 1.786,98 (hum mil, setecentos e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos) o limite máximo que poderia doar (2% do seu faturamento bruto em 2005). A representada, em sua defesa, argumentou que *“...em se tratando de empresário individual – onde se sabe que há uma confusão entre a pessoa jurídica com a pessoa física do proprietário –, deve-se considerar o somatório entre o percentual imposto para doação de pessoa jurídica, com o percentual para a doação de pessoa física, acrescido ao limite permitido por lei para doação a candidato não sujeita a contabilização (art. 27 da Lei nº 9.504/97).”*

Nesse contexto, os valores são os seguintes:

- R\$ 3.213,00 – 2% do faturamento bruto da pessoa jurídica;
- R\$ 1.032,00 – 10% dos rendimentos brutos da pessoa física; e
- R\$ 1.064,00 – limite permitido para doação e não sujeito a contabilização.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

---

Na espécie, a doação não foi efetuada por Amaro Antônio dos Santos, mas sim pela pessoa jurídica de AMARO ANTONIO DOS SANTOS CHURRASCARIA ME, a qual declarou faturamento bruto de R\$ 160.650,97 (cento e sessenta mil, seiscentos e cinquenta reais e noventa e sete centavos) no ano de 2005, não havendo como se concluir que o limite imposto deve resultar da soma do faturamento da empresa com os rendimentos da pessoa física, posto que esta proposta não se enquadra na sistemática adotada pela legislação em vigor.

Assim, não socorre à demandada as argumentações expostas em sua defesa, quais sejam, de que os percentuais de pessoa física e jurídica devem ser somados, e que deve ser observada a insignificância do valor, bem como a ausência de má-fé. A lei é expressa no sentido de apartar a previsão para a pessoa física e para a pessoa jurídica, sem contemplar a junção.

De acordo com o art. 333, inciso II, do CPC, incumbe ao réu o ônus da prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Assim, cabia à representada o ônus da prova capaz de elidir a informação trazida com a inicial, demonstrando que as alegações não correspondem à verdade ou que as consequências ali descritas não podem ser implementadas.

Destaque-se, por fim, que o art. 27, da Lei nº 9.504/97, também não pode ser aplicado para a hipótese em análise, vez que diz respeito à realização de gastos e não à doação em campanha.

Desta forma, não havendo nos autos qualquer prova que afaste a imputação contida na exordial, comprovado está que a empresa ré efetuou doações acima do montante de 2% (dois por cento) permitido pela lei eleitoral (81, § 1º), devendo incidir nas disposições do art. 81, da Lei nº 9.504/97.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

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. Em relação às pessoas jurídicas, as sanções previstas no art. 81 da Lei das Eleições não são cumulativas, podendo ser imposta 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 a reprimenda da conduta, conforme já restou firmado neste Tribunal, através do Acórdão nº 6.140, de 10 de agosto do corrente ano.

Ante o exposto, julgo procedente em parte a representação, para condenar AMARO ANTONIO DOS SANTOS CHURRASCARIA ME, com fundamento no art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/97, a multa no valor de R\$ 8.934,90 (oito mil, novecentos e trinta e quatro reais e noventa centavos), por ter excedido ao limite legal de doação a candidato.

É como voto.

  
**Juiz MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO**  
**Relator**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

**REPRESENTAÇÃO Nº 51, CLASSE 42.**

**REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**REPRESENTADO: AMARO ANTONIO DOS SANTOS CHURRASCARIA ME**

**ADVOGADO: Fábio Henrique Cavalcante Gomes e outros.**

**RELATOR: JUIZ MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO**

**VOTO DIVERGENTE**

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 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.**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

**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 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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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 lembrar 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”*<sup>1</sup>. O termo 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).

---

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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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.

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.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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.

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.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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.

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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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.

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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

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.**

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,**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

**todos os documentos a ela concernentes, inclusive os relativos à movimentação de recursos.**

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:

“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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**  
Representação nº 51, Classe 42

---

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”<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> 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 6160, de 26/08/09, foi conferido na 64<sup>a</sup> sessão, realizada em 31/08/09, e publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 02/09/09, à(s) fl(s). 46. Eu, Luciano N, 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 51**

**Prot. 2.615/2009**

**ORIGEM: MACEIÓ - AL**

**JULGADO EM: 26/08/2009 (SESSÃO Nº 63/2009)**

**RELATOR(A): JUIZ MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: DES. ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO**

**PROCURADORA REGIONAL ELEITORAL: Dra. NIEDJA GORETE DE ALMEIDA ROCHA KASPARY**

**SECRETÁRIO: JOÃO RAMALHO DA SILVA FILHO**

**AUTUAÇÃO**

REPRESENTANTE(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO  
REPRESENTADO(S) : AMARO ANTÔNIO DOS SANTOS CHURRASCARIA ME  
ADVOGADO : Pereira, Gomes e Lopes Advocacia e Consultoria  
ADVOGADO : Fábio Henrique Cavalcante Gomes  
ADVOGADO : Rubens Marcelo Pereira da Silva  
ADVOGADOS : Mércio José Tavares Lopes Júnior e Outros

**DECISÃO**

Acordam os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, à unanimidade de votos, em rejeitar as preliminares de prescrição e decadência, e, por maioria, vencido o Dr. Luciano Guimarães, rejeitar a prefacial de falta de interesse de agir e, por maioria, vencidos o Relator, Dr. Manoel Cavalcante, e o Dr. Luciano, em rejeitar a prejudicial de inconstitucionalidade do art. 81, §2º, da Lei nº 9.504/97. No mérito, à unanimidade de votos, em julgar procedente, em parte, a representação, nos termos do voto do Relator. (Acórdão n.º 6.160, de 26.08.09)

Obs: O Presidente em exercício votou no incidente de inconstitucionalidade.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ORLANDO MONTEIRO CAVALCANTI MANSO, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes os Exmos. Srs. Juízes: 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. Ausência justificada do Exmo. Sr. Des. ESTÁCIO LUIZ GAMA DE LIMA.

Por ser verdade, firmo a presente.  
Maceió, 26 de agosto de 2009.

**CLICIANE DE HOLANDA FERREIRA CALHEIROS**  
Coordenadora de Sessões