

UM ESTUDO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO IRREGULAR DE CAMPANHA SOB O PRISMA DA COMPETÊNCIA

A STUDY ON THE REPRESENTATION OF ILLEGAL DONATION OF CAMPAIGN UNDER THE PERSPECTIVE OF JURISDICTION

Alex dos Santos Neto¹

Polianna Pereira dos Santos²

Resumo: O presente artigo expõe breves aspectos e considerações, de cunho material e processual, a respeito da Representação por doação irregular de campanha eleitoral, prevista nos artigos 23 e 81 da Lei n. 9.504, de 1997. O estudo teve por base a finalidade da Representação no contexto do financiamento privado das campanhas eleitorais, sobretudo aspectos processuais controvertidos relativos à competência para o julgamento da ação.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Democracia; Financiamento privado; Representação por doação irregular de campanha eleitoral; Competência.

Abstract: This article exposes brief aspects and considerations of material and procedural nature, concerning the legal action covering irregular electoral campaigns donations, under Articles 23 and 81 of Law No 9.504/1997. The study was based on the purpose of Claim within the context of private financing of electoral campaigns, mainly on procedural issues regarding the jurisdiction for the trial of the action.

Keywords: Democratic State of Law; Democracy; Private funding; Claim by irregular donation of electoral campaign; Competence.

Sumário: Introdução. 2. Aspectos materiais da ação por doação irregular de campanha. 3. Aspectos processuais da Representação por doação irregular de campanha. 3.1. Rito. 3.2. Competência. 3.3. Doações feitas pelo mesmo doador a candidatos aos cargos de governador e presidente da República. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

1 Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL). Analista Processual do Ministério Público da União. Assessor da Procuradoria Regional Eleitoral em Minas Gerais (PREMG). Especialização em andamento (Pós-Graduação *lato sensu*) em Direito Público pela Fundação Getúlio Vargas (FGVOnline). E-mail: aneto@prmg.mpf.gov.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5826815759452667>

2 Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Assessora da Procuradoria Regional Eleitoral em Minas Gerais (PREMG). Tutora da disciplina virtual Temas de Direito Penal na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCVirtual). Especialização em andamento (Pós-Graduação *lato sensu*) em Ciências Penais pelo Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC PUC MINAS). E-mail: poliannaps@yahoo.com.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4179420034009072>.

Introdução

O Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição da República de 1988 tem como pressuposto o fortalecimento da democracia³, que não deve ser compreendida somente como forma de governo, nem se circunscreve aos direitos políticos⁴⁵. Não obstante, trata-se de regime que, por definição, permite a participação popular direta ou indiretamente. Em uma democracia como a brasileira – indireta ou semidireta, nos dizeres de Marcos Ramayama⁶ - pode-se ponderar que um dos principais aspectos seja a eleição dos representantes do povo em tempos regulares.

As eleições em uma nação afetam uma gama de interesses, e são determinantes para a realidade da população. Movimentam não só a discussão de plataformas de governo; movimentam somas consideráveis. No entanto, quando se trata de viabilizar a realização dos principais atributos da democracia representativa⁷ – a escolha dos dirigentes e sua rotatividade em períodos determinados – o dispêndio de elevadas quantias não é injustificado. Não significa, todavia, que possa ser realizado sem qualquer forma de controle.

No Brasil o financiamento das campanhas eleitorais é misto: parte é público (fundo partidário, gratuidades das propagandas eleitorais no rádio e na televisão); e parte privado (doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas)⁸. Tal injeção de recursos deve ser adequadamente fiscalizada a fim de evitar-se o desvirtuamento do ato⁹. Esta preocupação deve prevalecer para evitar o efeito nefasto do abuso do poder econômico na escolha de um representante político. É primordial que sejam respeitados os princípios da igualdade na disputa, da legitimidade e da moralidade das eleições, corolários do direito eleitoral.

3 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. p. 119.

4 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. p. 29.

5 Sobre o tema direitos políticos: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. p. 855. SILVA, José Afonso da. *op. cit.* p. 344.

6 RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. p. 21.

7 BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. v. I, p. 327.

8 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. p. 263

9 Segundo José Afonso da Silva, “Eficácia, sinceridade e autenticidade são atributos que os sistemas eleitorais democráticos procuram conferir ao voto. Para tanto, hão de garantir-se-lhe dois caracteres básicos: personalidade e liberdade”. *op. cit.* p. 359.

Os arts. 23, § 1º, I e 81, §1º, I da Lei n. 9.504, de 1997, a denominada Lei das Eleições (LE), fixam os limites legais para doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas em campanhas eleitorais. Seu descumprimento pode levar ao ajuizamento de Representação por Doação Irregular, seguindo-se o rito do art. 22 da Lei Complementar 64, de 1990 (LC 64/90), conforme será esclarecido adiante.

No estudo em tela será abordado com maior ênfase o controle e fiscalização exercida no financiamento privado das campanhas eleitorais através da limitação dos valores doados. Pretende-se, especificamente, a realização de uma análise processual acerca da competência para instrução e julgamento das Representações por Doação Irregular propostas com fundamento nos artigos 23, §1º, I e 81, §1º, I da Lei das Eleições (LE), questão insuficientemente tratada pela legislação eleitoral em vigor e ainda controversa na jurisprudência pátria.

2. Aspectos materiais da ação por doação irregular de campanha

Pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações para auxiliar no financiamento da campanha eleitoral de candidatos, conforme seu interesse¹⁰. Essa doação será limitada a 10% dos rendimentos brutos para pessoa física e a 2% do faturamento bruto para pessoa jurídica auferidos no ano-calendário anterior ao pleito, conforme preveem os artigos 23 e 81 da LE, respectivamente:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

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.

10 No presente estudo não serão analisados os tipos de interesses refletidos na iniciativa de doar valores a candidatos. Apenas frise-se que a legislação eleitoral buscou coibir o abuso limitando o financiamento privado das campanhas eleitorais, conforme exposto alhures.

A análise comparativa é realizada através do batimento de dados efetuado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a Receita Federal, conforme convênios firmados para este fim¹¹. A análise não poderia ser feita de outro modo, porquanto somente a Receita Federal poderia identificar a inobservância ao limite fixado em lei, em razão de dados obtidos através da declaração de renda obrigatoriamente realizada por pessoas físicas e jurídicas.

Por meio do confronto então realizado pela Receita Federal entre a relação de doadores informada pelo Tribunal Superior Eleitoral, os respectivos montantes doados e os rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições, identificam-se aqueles que não observaram os limites legais estabelecidos. Ressalta-se que a análise é objetiva, uma vez verificado o excesso na doação – tendo como parâmetro a declaração do imposto de renda do ano anterior ao pleito – consubstanciada está a irregularidade.

Assim, um cidadão que auferiu – no ano calendário 2009 – R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em rendimentos brutos poderia doar para candidato no pleito de 2010 até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ou seja, até 10% de sua renda. Se, todavia, realizou doações no valor total de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) excedeu seu limite em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e poderá ser sancionado com aplicação de multa de cinco a dez vezes o valor do excesso – no caso, cinco a dez vezes R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 23, § 3º da LE:

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

O mesmo exemplo pode ser aplicado no caso de pessoa jurídica, observando-se o faturamento bruto auferido no ano anterior e aplicando-se as sanções contidas no art. 81, §§ 2º e 3º da LE:

§ 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

11 Atualmente, a remessa de informações e dados tem como respaldo a Portaria Conjunta nº 74, de 10 de janeiro de 2006, que dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal.

de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Verifica-se, portanto, que em se tratando de pessoa jurídica, além da multa calculada com base no excesso da doação há ainda a sanção referente ao impedimento de participação de licitações públicas e celebração de contratos com o Poder Público por cinco anos.

Ademais, cumpre ressaltar que a LC 64/90, alterada pela Lei Complementar 135, de 2010 – a “Lei do Ficha Limpa” (LC 135/2010) - passou a prever a inelegibilidade da pessoa física e dos dirigentes de empresas que efetuaram doações para campanhas eleitorais acima do limite legal pelo prazo de 8 (oito) anos:

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais 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; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Por este motivo, a Representação por Doação Irregular ajuizada com fulcro no art. 81 da LE deve ser proposta tanto contra a pessoa jurídica quanto em face de seu dirigente, sobre quem poderá recair a sanção de inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “p” da LC 64/90. Desse modo, do julgamento da Representação decorrerá a inelegibilidade do doador pessoa física e do dirigente do doador pessoa jurídica.

Importa ponderar que o limite legal fixado para pessoas físicas e jurídicas deverá ser respeitado sempre; havendo doações para um único candidato ou para vários. A mesma regra se aplica para doações realizadas em benefício de candidatos de entes federativos diversos. As especificidades da divisão das doações, no entanto, serão analisadas oportunamente.

A Minirreforma Eleitoral, realizada em 2009 por intermédio da Lei nº. 12.034, inseriu no art. 81 da LE o § 4º, que indicou o rito a ser aplicado no caso de doações irregulares realizadas por pessoas jurídicas:

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 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 nº 12.034, de 2009)

Impende salientar que o referido rito processual aplica-se inclusive para a Representação proposta contra doadores pessoas físicas, em que pese o silêncio do art. 23 da Lei nº 9.504/1997 - que trata do limite das doações de campanha feitas por pessoas físicas e a sanção pelo seu descumprimento - por uma interpretação lógica e sistemática. Ou seja, nada justifica tratamento processual diferenciado para as pessoas físicas e jurídicas que violam a mesma norma proibitiva, referente ao financiamento privado de campanhas eleitorais.

3. Aspectos processuais da Representação por doação irregular de campanha

3.1. Rito

Inicialmente cumpre ressaltar que o processo eleitoral, em geral, é tratado de forma insuficiente pela legislação eleitoral. Como pondera Edson de Castro, “muito do que está disciplinado no Código Eleitoral é hoje objeto de leis especiais, que o modificaram profundamente”¹², como a Lei das Inelegibilidades (LC 64/90) e a Lei das Eleições. Bem assim, muito é disciplinado via Resoluções do TSE.

É importante pontuar que atualmente defende-se que as Resoluções do TSE possuem natureza de Regulamento, assim como os Decretos Regulamentares. Ambos os atos, os primeiros expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício de sua função de regulamentação da lei eleitoral (CE, art. 23, IX, e LE, art. 105) e os segundos pelo Presidente da República (CF, art. 84, IV), embora não sejam leis em sentido formal, possuiriam caráter de legislação em sentido amplo. Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECURSO. (...) RECURSO ESPECIAL. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. A VIOLAÇÃO DE NORMA CONTIDA EM RESOLUCAO DO T.S.E. ENSEJA O RECURSO ESPECIAL, ASSIM COMO SUCEDE COM A CONTRARIEDADE A REGULAMENTO, TRATANDO-SE DO RECURSO HOMÔNIMO PARA O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA. (...) (RO-398 - Relator Min. Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. DJ 10/03/2000, p. 64)

12 CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. p. 13.

Deste modo, identificando-se as fontes formais do direito eleitoral e ponderando-se acerca do esvaziamento do Código Eleitoral (CE), há que resguardar a necessidade de observarem-se sempre os princípios processuais - devido processo legal, celeridade, instrumentalidade, entre outros. Ademais, ante a existência de lacunas na legislação eleitoral vigente, aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil (CPC).

Posto isso, nas representações por doação irregular, conforme apontado alhures, apõe-se o rito previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, acrescido do prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso contra a decisão final, por força do que dispõe o § 4º do artigo 81 da Lei nº 9.504, de 1997.

No art. 22, incisos I a XIV, da LC n. 64/90, está o modo como se desenvolve a ação: prazo para a defesa, possibilidade de concessão de liminar, casos de indeferimento da inicial e o recurso cabível, instrução probatória e julgamento. Registra-se a existência de lacuna no que tange ao prazo para recurso da decisão final. Todavia, especificamente quanto às ações por doação irregular de campanha, o prazo recursal é de 3 (três) dias, conforme já apontado, por força do § 4º do art. 81 da LE.

3.2. Competência

Cabe ressaltar, inicialmente, que o *caput* do art. 22 da LC nº 64/90 atribui competência funcional ao Corregedor-Geral ou Regional para o julgamento da ação ali prevista. No entanto, essa disposição não se aplica às Representações por doações irregulares, tendo em vista que àquela autoridade não compete o julgamento das ações previstas na LE. Conforme já decidiu o TSE, a adoção do rito do art. 22 da LC nº 64/90 para algumas ações previstas na LE não desloca a competência para o Corregedor. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO PREVISTA NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. ADOÇÃO DO MESMO RITO DAS INVESTIGAÇÕES JUDICIAIS ELEITORAIS. COMPETÊNCIA DIVERSA. ART. 96 DA LEI DAS ELEIÇÕES. DESPROVIMENTO.

1. A adoção do rito do art. 22 da LC no 64/90 para a representação prevista no art. 30-A da Lei no 9.504/97 não implica o deslocamento da competência para o corregedor.

2. O art. 30-A da Lei das Eleições, ao ser inserido no título que cuida da prestação de contas, não deve ser tratado sob a ótica do abuso de poder,

motivo pelo qual apenas o procedimento, por expressa disposição legal, é o mesmo utilizado nas investigações eleitorais, sendo diversa a competência, o objeto e os efeitos preconizados pelo comando legal, que seguem o previsto no art. 96 da referida lei.

3. Agravo regimental desprovido. (ARESPE nº 28315 - Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. DJE 23/2/2011, p. 15-16)

No que tange ao foro competente, em novembro de 2010 o Ministro Aldir Guimarães Passarinho Júnior, do Tribunal Superior Eleitoral, proferiu decisão monocrática em conflito negativo de competência em que se discutia, no julgamento de Representação por doação irregular de campanha, se competia ao juízo do domicílio eleitoral do doador ou ao juízo determinado “em razão do processo eleitoral no qual ocorreu o ilícito”. Nesse conflito restou fixado, ainda que monocraticamente, que a competência para o julgamento seria definida em razão do processo eleitoral no qual ocorrera a doação, nos termos do art. 96 da LE, bem como que a competência atenderia a interesse público e portanto não poderia ser alterada conforme o interesse das partes:

Tal competência é definida de acordo com o interesse público e, portanto, não está sujeita a alteração pela conveniência das partes, tratando-se de competência absoluta.

A doação acima do limite legal, objeto da representação cuja competência é controvertida, ocorreu na circunscrição do Estado do Rio de Janeiro, nas Eleições 2006. Assim, não sendo o donatário candidato à Presidência da República, o Tribunal Regional competente para o processamento e julgamento da representação é o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

Diante de tais fatores, tendo ocorrido a irregularidade nas Eleições 2006, na circunscrição do Estado do Rio de Janeiro, declaro o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o suscitado, o competente para o processamento e julgamento da representação por doação acima do limite legal em tela.

(Conflito de Competência nº 208079, Decisão Monocrática de 16/11/2010, Relator(a) Min. ALDIR GUIMARÃES PASSARINHO JUNIOR, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 25/11/2010, Página 28-29)

Com base neste entendimento, algumas Procuradorias Regionais Eleitorais – a exemplo de São Paulo – decidiram pelo ajuizamento das Representações contra doação irregular no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do candidato beneficiado com a doação.

No dia nove de junho de 2011, às vésperas do término do prazo para a propositura das Representações em tela, referentes à eleição de 2010, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, analisando Questão de Ordem (QO) suscitada pela Ministra Nancy Andrighi, decidiu que as Representações contra doação irregular deveriam ser propostas no domicílio eleitoral do doador, perante os juízes eleitorais de primeiro grau. A decisão, recentíssima, proferida na Representação nº. 98140 e protegida por sigilo, ainda não foi publicada¹³.

Com a devida *venia*, não é possível concordar com nenhuma das decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral no que tange à fixação da competência para o julgamento das Representações previstas nos artigos 23 e 81 da Lei das Eleições, conforme restará demonstrado.

Inicialmente cumpre ressaltar que pela análise das decisões divergentes proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, em curto intervalo de tempo, demonstra que a questão sobre a competência para o julgamento das aludidas Representações não é pacífica, e é bastante relevante.

O art. 96 da Lei nº 9.504, de 1997, define o órgão judicial competente para o julgamento das Representações previstas, a depender dos cargos eleitorais em disputa. Veja-se:

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.

É bom lembrar que o referido dispositivo não cuida de competência em razão da matéria. A matéria, ou o ramo do direito tratado, é sempre o mesmo: eleitoral. O que se extrai da norma é uma divisão de competência pelo critério funcional.

A competência funcional, segundo leciona a melhor doutrina, é absoluta, portanto inderrogável¹⁴.

13 Informação obtida no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/home/push.htm>>. Acesso em 15/06/2011.

14 SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. v. I. p. 257.

Assim sendo, as Representações por doações irregulares de campanha previstas nos artigos 23 e 81 da LE, somente podem ser propostas perante o Juízo Eleitoral de primeira instância no caso de doações para campanhas eleitorais de prefeitos e vereadores; perante os Tribunais Regionais Eleitorais para doações irregulares feitas às campanhas de deputados estaduais, deputados federais, governadores e senadores; e junto ao Tribunal Superior Eleitoral no caso de campanha para presidente da República.

Esse entendimento vinha sendo acolhido sem qualquer divergência. Vale dizer: a competência do órgão judicial para processar e julgar as reclamações ou representações por descumprimento das normas previstas na Lei das Eleições é definida, em caráter absoluto, por seu artigo 96.

A primeira decisão proferida pelo Órgão Maior de jurisdição eleitoral acolheu, acertadamente, o critério legal: a Representação por doação irregular de campanha eleitoral realizada nas eleições gerais para deputado deveria ser proposta perante os TRE's. Todavia, elegeu o foro do domicílio do donatário, o candidato, como competente para o julgamento da ação. Nesse ponto equivocou-se o *decisum, data venia*.

A questão é: se o doador é domiciliado em circunscrição eleitoral diversa do donatário – o candidato beneficiário -, onde deverá ser proposta a Representação? No domicílio do primeiro ou do segundo?

Primeiro cabe o registro de que na legislação eleitoral (Código Eleitoral, Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Inelegibilidades e Resoluções do TSE) não se encontram respostas para a questão suscitada.

Todavia, a existência de lacunas nunca foi – nem poderia ser – óbice à solução de lides eleitorais. Em se tratando de questão eminentemente processual, como no caso, a jurisprudência sempre apontou para o uso subsidiário das regras do Código de Processo Civil, desde que comprovada a lacuna e a compatibilidade com os princípios próprios do Processo Eleitoral – como a especial celeridade imposta aos feitos eleitorais. Em sendo assim, é desse diploma legislativo que se devem extrair a resposta á questão, conforme consignado alhures.

Se não há dúvida quanto a competência do órgão judicial (LE, art. 96), resta delimitar o foro competente para o julgamento da ação. Se a legislação específica

não empresta a devida colaboração, como já apontado, serve-nos o Código de Processo Civil, como norma adjetiva mais próxima do direito substantivo vindicado, que assim dispõe:

Art. 94. A ação fundada em direito pessoal e a ação fundada em direito real sobre bens móveis serão propostas, em regra, no foro do domicílio do réu.

§ 1º. Tendo mais de um domicílio, o réu será demandado no foro de qualquer deles.

§ 2º. Sendo incerto ou desconhecido o domicílio do réu, ele será demandado onde for encontrado ou no foro do domicílio do autor.

§ 3º. Quando o réu não tiver domicílio nem residência no Brasil, a ação será proposta no foro do domicílio do autor. Se este também residir fora do Brasil, a ação será proposta em qualquer foro.

§ 4º. Havendo dois ou mais réus, com diferentes domicílios, serão demandados no foro de qualquer deles, à escolha do autor.

Diante dos argumentos antes despendidos e da regra legal exposta, forçoso reconhecer que as Representações previstas nos arts. 23 e 81 da LE deverão ser propostas no domicílio do doador, réu na demanda, parte legítima para compor o pólo passivo da ação, independentemente do local de campanha do donatário.

Nesse caso, se o doador tem domicílio em Minas Gerais e faz doação para a campanha de candidato a deputado estadual de São Paulo, ou, por óbvio, de qualquer outro estado da federação, a Representação deverá ser proposta no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, foro competente para o julgamento da demanda.

Esta solução atende, ainda, aos princípios da celeridade (art. 5º, LXXVIII, CR/88), de salientar importância no direito processual eleitoral, e da instrumentalidade (art. 219 CE). Se assim não fosse, o mesmo doador poderia ser demandado em diversos entes federativos, de acordo com as doações que realizasse para seus respectivos candidatos, tornando o procedimento mais oneroso e desnecessariamente demorado.

Razão não haveria para a propositura de várias ações quando o doador, o verdadeiro demandado – e não o candidato beneficiário –, pode, e deve, responder unicamente no foro de seu domicílio – observadas, logicamente, as regras de competência para delimitação do órgão jurisdicional mencionadas alhures (Juiz Eleitoral de Primeira Instância, TRE ou TSE).

A mesma lógica aplica-se no caso de serem feitas várias doações a candidatos de diversos estados, bem como para doações feitas para candidatos de diversos municípios no caso de eleições municipais. A Representação deverá ser proposta no foro do domicílio do doador, onde serão reunidos os valores de todas as doações para fins de verificação e comprovação da inobservância do limite legal.

Na segunda decisão proferida pelo TSE – julgamento da QO suscitada pela Ministra Nancy Andrighi – a Corte Superior Eleitoral acolheu o foro do domicílio do doador como competente para o julgamento da Representação por doação irregular de campanha, e nesse ponto andou bem. Mas ao determinar a competência do Juízo Eleitoral de 1º grau para o julgamento da ação, alterou, sem nenhuma cerimônia, competência absoluta, fixada expressamente na Lei (LE, art. 96).

Nota-se que essa decisão ainda de forma mais grave violou as normas processuais pertinentes à Representação eleitoral em comento, porque desrespeita norma própria e específica da ação.

Com efeito, a competência funcional para o julgamento das ações ou representações e reclamações previstas na Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições – nunca foi objeto de divergência ou dúvida, ante a clareza de seu artigo 96, acima transcrito.

Ao que parece – tendo em vista que a decisão não foi integralmente publicada em face do sigilo do processo – o fundamento da decisão foi que “o pedido não alcança o candidato”, e, por isso, a competência para o julgamento da Representação não seria definida pelo artigo 96 da LE.

A prevalecer esse entendimento, muitas das ações eleitorais previstas na Lei das Eleições não mais se submeteriam à regra de competência fixada no artigo 96, e daqui em diante serão todas julgadas pelo Juízo Eleitoral de 1ª instância, independentemente do tipo de eleição.

Como exemplo, vejam-se a Representação por divulgação de resultado de pesquisa eleitoral sem o prévio registro, e a Representação por propaganda eleitoral irregular – extemporânea ou fora dos limites legais – extremamente comuns no ano eleitoral.

A primeira dirige-se a quem divulgou o resultado da pesquisa, que nunca é o próprio candidato ou pré-candidato. Ou seja, o candidato não será atingido - penalizado. Segundo o *novel* entendimento do TSE, agora seriam todas propostas na 1ª

instância eleitoral, independentemente se a eleição é para vereador, prefeito, deputado, senador, governador ou presidente.

A segunda Representação volta-se contra o responsável pela propaganda eleitoral irregular, sendo que o candidato somente irá compor o pólo passivo da demanda se provado o seu prévio conhecimento. Vale dizer: o candidato nem sempre será atingido. Portanto, segundo o TSE, a partir de agora seriam também essas representações propostas na 1ª instância eleitoral, qualquer que seja o tipo de eleição.

Enfim, ou em outro termos, estaria, doravante, derrogada a regra de competência fixada na Lei das Eleições pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, a prevalecer este recente entendimento.

Data máxima venia, em que pese todo o merecido respeito à mais Alta Corte Eleitoral do país, a competência absoluta é inderrogável, imodificável, e não apenas pelas partes, mas por todos os sujeitos do processo, inclusive o órgão julgante, sob pena de grave ferimento ao devido processo legal, à segurança jurídica e, por conseguinte, ao Estado de Direito.¹⁵

Importante salientar que “a lei, no sentido mais amplo do termo, é o estatuto da competência”¹⁶. Por isso, o órgão judicial competente para o julgamento das ações, representações ou reclamações por violação às normas insculpidas nas Lei das Eleições, é e continuará sendo – salvo alteração legislativa – determinado por seu art. 96.

3.3. Doações feitas pelo mesmo doador a candidatos aos cargos de governador e presidente da República.

Questão mais difícil está na hipótese de um doador realizar doações acima do limite legal para a campanha de governador e de presidente da República, sendo certo que a competência funcional no primeiro caso é do TRE e no segundo do TSE. Essa hipótese ainda não foi levada a conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, mas poderá vir a ser.

15 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. V. I, pp. 602-603.

16 FUX, Luiz. *Curso de direito processual civil v. I*, p. 105.

Como solucionar, então, a situação hipotética: o mesmo doador realiza doações para um candidato a governador – ou deputado ou senador – e para um candidato a presidente da República.

Se cada uma das doações, por si só considerada, ultrapassar o limite legal, cada doação irregular deve ser julgada pelo órgão judicial funcionalmente competente. Ou seja, uma Representação será proposta perante o TRE e a outra perante o TSE. Vale lembrar que as regras de conexão e continência, que cuidam da reunião de processos decorrente da identidade de alguns elementos da demanda, e consequente modificação de competência em razão do território e do valor da causa – competência relativa (CPC, art. 102), não se aplica ao caso por se tratar de competência absoluta.¹⁷

Entretanto, se, no mesmo caso, isoladamente consideradas nenhuma das doações ultrapassarem o limite legal, sendo necessária a soma de ambas para a configuração do ilícito, onde deverá ser proposta a ação? No TRE do domicílio do doador ou no TSE?

A regra da fixação da competência em razão do domicílio do doador aplica-se perfeitamente ao caso de doações feitas em estados ou municípios diferentes para as eleições municipais e gerais, mas não para as eleições presidenciais. Nesse caso a competência é exclusiva do TSE, independentemente do domicílio do doador.

É que, como se sabe, na identificação da competência para a propositura da ação, primeiro identifica-se o órgão judicial competente. Nas eleições presidenciais a competência funcional é exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral (LE, art. 96, III). Portanto, a despeito do domicílio do doador, a Representação por doação de campanha acima do limite legal para o cargo de presidente da República deverá ser julgada pelo TSE.

Sendo certo que a conduta ilícita não poderá ficar impune, forçosa é a conclusão de que no Tribunal Superior Eleitoral deverão ser reunidas as doações de campanha para fins de verificação da compatibilidade com o limite legal, e eventual propositura da Representação cabível.

17 THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria do direito processual civil e processo de conhecimento**. v. I, p. 195

Isso porque, conforme dispõe a Constituição da República, o Tribunal Superior Eleitoral possui jurisdição em todo o território nacional¹⁸, diferentemente dos Tribunais Regionais Eleitorais, que possuem competência funcional restrita aos limites territoriais dos Estados a que são vinculados.

Nem mesmo se poderá alegar prejuízo decorrente de supressão de instância ou usurpação de competência do Tribunal Regional Eleitoral, tendo em vista que não se trata de reunião de ações no TSE, mas de apenas uma ação originária, resultante da soma de doações de campanha cujo montante ultrapassa o limite legal.

Conclusão

Com o fim de fiscalizar e limitar o financiamento privado das campanhas eleitorais, a LE estabeleceu, em seus arts. 23 e 81, os parâmetros para a realização de doações por pessoas físicas e jurídicas. Previu ainda sanções para o caso de descumprimento dos limites estabelecidos, definindo o procedimento a ser adotado – o disposto no art. 22 da LC 64/90.

Não obstante tenha delimitado o rito para processamento da Representação por doação irregular, verifica-se a existência de lacuna na legislação eleitoral quanto à definição do foro competente para o julgamento das ações em comento – se o domicílio do doador ou do candidato ou partido beneficiado.

Em outros termos, o órgão judicial competente para o julgamento das ações em estudo está expressamente previsto no artigo 96 da LE. Todavia, o lugar de propositura da Representação, em caso de doadores domiciliados em Estados ou Municípios diversos dos donatários, não encontra indicação expressa na legislação eleitoral.

Tendo em vista que o objetivo da Representação é fiscalizar o financiamento privado das campanhas eleitorais, conforme consignado alhures, bem como sendo certo que as sanções cabíveis serão aplicadas aos doadores, razão não há para afastar a competência para instrução e julgamento das representações do foro eleitoral de domicílio do autor da doação. A esta conclusão chegou-se com base na regra geral

18 Art. 92. (...) § 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

contida no Código de Processo Civil (art. 94), aplicado subsidiariamente ao processo eleitoral em casos de lacuna. Esta solução também atende aos princípios da celeridade e instrumentalidade do processo.

A partir desta análise identifica-se o equívoco das decisões proferidas pelo Superior Tribunal Eleitoral: A primeira, monocrática, definiu a competência unicamente a partir do critério do art. 96 da LE, que define a competência funcional. A segunda, proferida pelo plenário, definiu a competência unicamente em função do domicílio do doador.

A definição de competência, todavia, deve decorrer da soma destes critérios: a definição da competência funcional para identificar se a ação será proposta perante o juízo eleitoral de primeira instância, ou perante o Tribunal Regional ou ainda, junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Somente após essa definição passar-se-ia a identificação do domicílio do doador. Assim, uma pessoa física com domicílio em Belo Horizonte, Minas Gerais, que efetuasse doação a candidato ao cargo de Deputado Estadual em Goiás, dever ser demandado no Tribunal Regional Eleitoral (competência funcional) de Minas Gerais (competência territorial).

Quanto às doações realizadas a candidatos ao cargo de governador, deputado, ou senador, e ao cargo de presidente da República, ponderou-se a existência de duas situações específicas: (a) quando a doação para cada candidato, isoladamente considerada, extrapola o limite legal e; (b) quando as doações consideradas em conjunto, e não separadamente, não observam a mesma limitação.

No primeiro caso deve-se proceder à separação das ações, ajuizando-se uma Representação para cada doação irregular no órgão judicial funcionalmente competente – a realizada em benefício de candidato ao cargo de governador, deputado, ou senador no Tribunal Regional Eleitoral, e a realizada ao candidato à Presidência da República no Tribunal Superior Eleitoral.

No segundo caso, no entanto, devem-se unir as doações em uma única Representação a ser ajuizada no Tribunal Superior Eleitoral, que possui jurisdição em todo território nacional. Não há que se falar, neste caso, em supressão de instância ou usurpação de competência do Tribunal Regional Eleitoral, haja vista não se tratar de reunião de ações, mas de uma única e originária ação de competência

do TSE, havendo, ainda, a possibilidade de interposição de recurso para o Supremo Tribunal Federal (STF).

Não se pode coadunar, portanto, com a inobservância das limitações criadas pela Lei das Eleições, que tem como fim a fiscalização do financiamento privado das campanhas eleitorais. Sabe-se que a realização de campanhas eleitorais, especialmente tendo em vista um país continental como o nosso, tem elevados custos. Não se pode, outrossim, permitir que o financiamento privado seja realizado sem qualquer vigilância, sob pena de, futuramente, com a eleição dos candidatos apoiados, vislumbrar-se verdadeira cobrança dos elevados subsídios prestados.

Espera-se, em um Estado Democrático de Direito¹⁹ que o resultado das eleições reflita a vontade política do povo, e que os candidatos eleitos busquem cumprir e realizar suas plataformas de governo. A eleição de representantes políticos não deve franquear interesses puramente econômicos, sob pena de aniquilamento do princípio democrático, base do Estado de Direito.

Referências.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cocais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. I, 13. ed. 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de **A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição**. [Fórum Administrativo]. 2001.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5. ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

19 Sobre a implementação do Estado Democrático de Direito, sugere-se a leitura de CARVALHO NETTO, Menelick de. **A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição**. [Fórum Administrativo], 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, v. I. 4ª ed. 2004. São Paulo: Malheiros, 2004

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**, v. I, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rev. E atual. São paulo: Saraiva, 2010.

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

SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras **Linhas de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. v. 1. 25ª ed. revista e atualizada por KÖHEN, Maria Beatriz Amaral Santos. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 28. ed. Rev. E atual.. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto **Curso de Direito Processual Civil. Teoria do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**, v. I, 52. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011.