



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 964-33.2013.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Laurita Vaz

Consulente: Bruno Cavalcanti de Araújo

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. INESPECIFICIDADE.
NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESSALVAS.
NÃO CONHECIMENTO.

1. Na linha da orientação desta Corte, a atribuição constante do artigo 23, inciso XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de modo a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos. Também é da orientação deste Tribunal Superior que os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas ou estabelecer ressalvas. Precedentes.

2. Consulta não conhecida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer da consulta, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 20 de maio de 2014.


MINISTRA LAURITA VAZ – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LAURITA VAZ: Senhor Presidente, trata-se de consulta eleitoral formulada pelo Deputado Federal BRUNO CAVALCANTI DE ARAÚJO, nos seguintes termos (fls. 2-5):

I – PRIMEIRA QUESTÃO

Considerando que o art. 24, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, não veda doações em dinheiro ou estimável em dinheiro a partido ou candidato por associações sem fins lucrativos cujos associados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, nem beneficiados com recursos públicos;

Considerando que o Tribunal Superior Eleitoral dá interpretação restritiva às hipóteses de vedação a doações contidas no art. 24, da Lei nº 9.504, de 1997;

Indaga-se:

Segundo o direito vigente, as associações estão autorizadas a realizar doações em dinheiro ou estimável em dinheiro a partido ou a candidato, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie?

II – SEGUNDA QUESTÃO

Considerando que dispõe o artigo 81 da Lei 9.504/97:

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

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

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

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

Indaga-se:

Em caso de resposta positiva no quesito anterior, as doações por associações estariam sujeitas ao mesmo limite de 2% (dois por cento)?



III – TERCEIRA QUESTÃO

Considerando que o art. 81, da Lei 9.504, de 1997, faz referência a “faturamento”;

Considerando que a Constituição Federal distingue faturamento e receita mediante o emprego da conjunção alternativa “ou” ao mencioná-los:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (sem destaques no original).

Considerando a seguinte definição de faturamento, contida no art. 2º, da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991:

“Art. 2º A contribuição de que trata o artigo anterior será de dois por cento e incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerado a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza.

Parágrafo único. Não integra a receita de que trata este artigo, para efeito de determinação da base de cálculo da contribuição, o valor:

a) do imposto sobre produtos industrializados, quando destacado em separado no documento fiscal;

b) das vendas canceladas, das devolvidas e dos descontos a qualquer título concedidos incondicionalmente.” (sem destaques no original).

Considerando que essa definição de “faturamento” não pode ser aplicada às associações, porquanto essas não obtêm receita mediante venda de mercadorias ou serviços, mas de contribuições voluntárias de seus associados;

Indaga-se:

- Em caso de resposta positiva ao quesito anterior, uma determinada associação X, desprovida de finalidade lucrativa,



representante do segmento empresarial Y, que tem como associados às empresas Y1, Y2, Y3, Y4 e Y5, está sujeita à limitação de doação para campanhas eleitorais de 2% (dois por cento) do seu faturamento bruto ou da sua receita?

IV – QUARTA QUESTÃO

Considerando que no caso das entidades associativas, não se pode falar propriamente em “faturamento”;

Considerando que a capacidade de obter receitas, no caso das associações, é elástica e, no limite, poderia até mesmo corresponder à totalidade do faturamento apurado pelo conjunto de seus associados, desde que fosse assim definido por suas regras estatutárias;

Considerando que a ideia de “faturamento” das associações, em tal contexto, é, em alguns julgamentos desta Justiça Eleitoral, igualada a de “receita” da associação;

Indaga-se:

- Em caso de resposta positiva ao quesito anterior, tomando-se por referência a mesma associação X, desprovida de finalidade lucrativa, representante do segmento empresarial Y, que tem como associados as empresas Y1, Y2, Y3, Y4 e Y5, o que ela deverá entender como 2% (dois por cento) de seu faturamento bruto: as suas “receitas” ou a “soma do faturamento das empresas associadas”?

Instada a se manifestar, a Assessoria Especial da Presidência desta Corte Especializada (Asep) apresentou parecer (fls. 7-12) opinando pela resposta positiva à primeira indagação e pelo encaminhamento deste expediente à Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) para análise técnica e contábil da matéria e consequente manifestação sobre os demais questionamentos, conforme é possível depreender dos termos da respectiva ementa (fl. 7), *litteris*:

Consulta. Doação. Campanhas eleitorais. Associação sem finalidade lucrativa. Possibilidade. Limite. Diferença entre receita e faturamento bruto. Necessidade de análise técnica e contábil. Sugestão de envio do expediente à Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias.

A propósito, transcrevo do parecer (fls. 8-12):

[...]

2. O inciso XII do artigo 23 do Código Eleitoral dispõe ser o Tribunal Superior Eleitoral competente para, privativamente, “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”.

A consulta ora analisada preenche os requisitos legais de admissibilidade, pois foi elaborada em tese, por Deputado Federal, e aborda matéria relativa a doações eleitorais.

No mérito, são formulados questionamentos sobre a possibilidade de as associações sem finalidade lucrativa realizarem doações para campanhas eleitorais bem como a base de cálculo sobre a qual se aplica, para essas entidades, o limite previsto no § 1º do artigo 81 da Lei das Eleições.

Como é cediço, o financiamento de campanha eleitoral pode ser feito por doações, tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas, sendo os destinatários dessas doações os candidatos e partidos políticos.

Nesse contexto, é de se ressaltar que a Lei das Eleições prescreve situações de vedação de doações provenientes de diversas entidades, enumerando-as no artigo 24¹.

Considerando que o dispositivo citado restringe a esfera de atuação do indivíduo, a interpretação que deve ser conferida a ele também deve ser restritiva. Tal entendimento pode ser extraído dos ensinamentos de Roberto Porto, ao tratar do assunto:

“Todavia, o rol de entidades elencadas nos incisos é taxativo, não podendo haver interpretação para alcançar outras entidades. A vedação se dá por conta da origem pública desses recursos e da vinculação que pode ocorrer entre as entidades e os partidos e candidatos.” (Lei Eleitoral Anotada. São Paulo: Saraiva, 2009, p.51).

No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral, como se depreende da leitura da ementa abaixo transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS (ART. 30-A DA LEI 9.504/97). ART. 24, VI, DA LEI 9.504/97. ENTIDADE DE CLASSE. NÃO ENQUADRAMENTO. ART. 24, III, DA LEI 9.504/97. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. DOAÇÃO. CONCESSIONÁRIA DE USO DE BEM PÚBLICO. LICITUDE.

1. De acordo com o art. 24, VI, da Lei 9.504/97, **que deve ser interpretado restritivamente**, os partidos políticos e candidatos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro oriunda de entidade de classe ou sindical.

¹Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

2. Na hipótese em apreço, a Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisas (Interfarma), entidade civil sem fins lucrativos, não se enquadra na vedação legal. Precedentes.

3. Consoante o art. 24, III, da Lei 9.504/97, que deve ser interpretado restritivamente, os partidos políticos e candidatos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro proveniente de concessionário ou permissionário de serviço público.

4. Na espécie, a empresa doadora detém o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, cuja outorga ocorre mediante concessão de uso de bem público (art. 23 da Lei 9.478/97). Assim, a doação efetuada à campanha da agravada é lícita. Precedentes.

5. Agravo regimental não provido

(AgR-RO nº 1554/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 14.05.2012).

Desse modo, quanto ao primeiro questionamento, entende-se que as associações que não se enquadrem nas restrições legais acima mencionadas estão autorizadas a realizar doações a partidos políticos ou candidatos, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie.

Na sequência, o consulente indaga se as doações feitas por associações estariam sujeitas ao mesmo limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto, previsto no §1º do artigo 81 da Lei nº 9.504/97².

O dispositivo legal em referência fixa o limite que deve ser observado por quaisquer pessoas jurídicas aptas a realizarem doações para campanhas eleitorais, sem estabelecer exceções.

Contudo, é de se ressaltar que as associações são dotadas de algumas peculiaridades em relação à constituição do seu patrimônio que merecem ser enfrentadas para a correta aplicação do preceito legal em análise.

Sobre o assunto, o consulente argumenta que a definição de faturamento contida na Lei Complementar nº 70/91³ não pode ser aplicada às associações, pois estas não obtém [sic] receita mediante venda de mercadorias ou serviços, mas de contribuições voluntárias.

Diante disso, indaga se uma determinada associação, desprovida de finalidade lucrativa, representante de determinado segmento empresarial, está sujeita à limitação de doação para campanhas eleitorais de 2% (dois por cento) do seu faturamento bruto ou da sua receita.



²Art. 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.

³Art. 2º A contribuição de que trata o artigo anterior será de dois por cento e incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerado a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza.

O objetivo da lei eleitoral, ao estipular limites para doação, é impedir a malversação de recursos aptos a causar desequilíbrio à lisura do pleito eleitoral e também o abuso de poder econômico, evitando que empresas sejam fraudulentamente utilizadas para conferir lastro financeiro a campanhas de candidatos.

Assim, considerando o argumento do consulente de que as associações não possuem faturamento bruto, mas apenas receita, verifica-se claramente que o apego ao termo técnico e formal de faturamento bruto da LC nº 70/91 certamente não ampararia a realidade que se busca alcançar, abrindo espaço para que empresas criem associações com a finalidade única de ocultar e/ou permitir as doações acima do limite legal.

No entanto, entende-se necessária uma análise técnica e contábil mais aprofundada acerca da conceituação de faturamento bruto e de receita para fins eleitorais, o que poderá ser elucidado com maior segurança pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias – ASEPA.

Assim, para responder adequadamente aos três últimos questionamentos, os quais interligam-se [sic], sugere-se a manifestação da referida unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LAURITA VAZ (relatora): Senhor Presidente, embora formulada por parte legítima e verse acerca de matéria eleitoral, não conheço da consulta.

Algumas das indagações comportam desdobramentos que podem reclamar o estabelecimento de ressalvas. A atribuição, no entanto, constante do art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de modo a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei a casos concretos. Esse entendimento está expresso nos acórdãos lavrados nas Consultas nºs 1724-50/DF e 58-77/DF, ambas da relatoria do Ministro GILSON DIPP – publicadas, respectivamente, no *Diário da Justiça Eletrônico* de 24.2.2012 e de 18.6.2012 –, o qual considera que os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em



tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja possibilidade de se dar múltiplas respostas ou estabelecer ressalvas.

Relembrou sua excelência, naquela oportunidade, o julgamento da Consulta nº 1.210/DF, Rel. Ministro CEZAR PELUSO, DJ 22.6.2006, em que se assinalou a impossibilidade de conhecimento de consulta com multiplicidade de hipóteses. .

Pelo exposto, NÃO CONHEÇO da presente consulta.

É como voto.



EXTRATO DA ATA

Cta nº 964-33.2013.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Consulente: Bruno Cavalcanti de Araújo.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da consulta, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Rosa Weber, Laurita Vaz e Luciana Lóssio, e os Ministros Gilmar Mendes, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 20.5.2014.