

DOAÇÃO IRREGULAR

**MANDADO DE SEGURANÇA N. 3.821 – CLASSE 22ª – SÃO PAULO
(São Paulo)**

Relator: Ministro Ari Pargendler
Impetrante: Federação das Unimeds do Estado de São Paulo
Advogados: Brasil do Pinhal Pereira Salomão e outros
Autoridade coatora: Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

EMENTA

Mandado de segurança. Resolução-TSE n. 22.715/2008.
Doação. Cooperativas. Impossibilidade.

- A doação de recursos para a propaganda eleitoral de partidos ou candidatos é inconciliável com a neutralidade política que as cooperativas devem observar.

- Ordem denegada.

ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em denegar a segurança, nos termos das notas taquigráficas.

Brasília, 02 de setembro de 2008.

Ministro Joaquim Barbosa, Vice-Presidente no exercício da Presidência

Ministro Ari Pargendler, Relator

DJe 12.05.2009

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ari Pargendler: Senhor Presidente, a Federação das Unimeds do Estado de São Paulo impetra mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, consubstanciado na edição da

Resolução-TSE n. 22.715/2008, que em seu art. 16, XII, inseriu vedação ao recebimento de doações procedentes de sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, por parte dos candidatos ou partidos políticos.

A teor das razões do *writ*, “[...] mesmo que se admita a possibilidade de uma resolução alargar o âmbito de incidência de uma lei (o que é - repita-se - absolutamente inconstitucional), seria da mesma forma ato inconstitucional permitir a aplicação de mencionada resolução ao exercício eleitoral de 2008” (fl. 14).

Invoca a aplicação do art. 29 do Regimento Interno do TSE para que seja apreciada, pelo Plenário “[...] a constitucionalidade do artigo 16 da Resolução n. 22.715/2008, previamente ao julgamento do mérito do mandado de segurança” (fl. 14).

O e. Ministro Ayres Britto prestou informações às fls. 133-134 e a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pela denegação da ordem (fls. 136-140).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): Senhor Presidente, o art. 4º, IX da Lei n. 5.764, de 1971 dispõe, *in verbis*:

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

[...]

IX - neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social;

A doação de recursos para a propaganda eleitoral de partidos ou candidatos é inconciliável com a neutralidade política que as cooperativas devem observar.

Voto, por isso, no sentido de denegar a ordem.

ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): De fato, a Constituição Federal estimula tratamento favorável às cooperativas, mas é previsão que visa ao bom funcionamento das cooperativas. De modo que, por esse viés, não vejo como a norma constitucional poderia prejudicar o que consta da Resolução. Também não vejo a Resolução, diversamente do que sustentou a Procuradoria-Geral da República, como modalidade de lei ordinária; ela não é.

A meu juízo, a Resolução só pode ser editada nos limites da lei, e foi o que o Tribunal fez ao exigir o cumprimento do artigo 4º, inciso IX, da Lei n. 5.764/1971, que dispõe sobre as cooperativas.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

[...]

IX - neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social;

A questão principal do mandado de segurança, consiste em saber se o artigo 24 da Lei n. 9.504/1997, que não inclui as cooperativas entre aquelas entidades proibidas de financiar as campanhas políticas, constitui um rol taxativo ou, se, realmente, o Direito é um sistema e não se pode compreender que, exigindo a lei específica neutralidade política, discriminação religiosa, racial e social, se permita que uma cooperativa intervenha no processo eleitoral.

Entendo que o Direito é um só, portanto esse artigo não pode ser interpretado isoladamente. Há de se integrarem todas as normas do sistema jurídico. Quem aplica um artigo de lei aplica todo o código em razão da interpenetração das normas jurídicas.

Sobre o pedido subsidiário, como já antecipei, a Resolução não é lei ordinária; não vejo como se possa pretender que essa norma só tenha vigência na eleição seguinte, porque essa Resolução trata apenas da campanha de 2008.

A não ser assim, o Tribunal enfrentará grande dificuldade. Nós mesmos estamos propondo alteração da Resolução que trata da prestação de contas anual dos partidos políticos. Já editamos a de 2008, e, se fosse de outro modo, teríamos de desistir desse trabalho e não poderíamos nunca, no ano da campanha eleitoral, editar resoluções a respeito dessa prestação de contas, entre outros.

Não atendo nem o pedido principal nem o pedido subsidiário. Denego a ordem.

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto (Presidente): Em discussão, o voto do relator.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Senhor Presidente, nas eleições anteriores, houve vedação também às cooperativas, de modo geral?

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): Não. Essa é alteração desta Resolução.

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Fico preocupado porque o Tribunal nunca vedou, ou seja, nunca, por espírito ampliativo, procurou remeter à lei anterior, de 1971, que dispõe sobre a neutralidade genérica das cooperativas. Nunca extraiu daí restrição às cooperativas em todas as eleições anteriores. Criar agora norma vedando...

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto (Presidente): Não é norma vedando.

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): É o aproveitamento de uma norma que vem desde 1971, e que apenas tinha sido esquecida. A questão é: o Tribunal está comprometido com o esquecimento ou tem que fazer vigorar uma lei?

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Não sei até que ponto uma sociedade cooperativa que doa quantia a candidatos ou a partidos durante

a eleição está-se comprometendo com o processo eleitoral. Ela pode vir a distribuir para vários candidatos. Pode ser do interesse dela, até para o próprio aperfeiçoamento do processo eleitoral.

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): Quem garante isso?

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Ministro, talvez seja por isso que não estava vedada a fazer essas doações. Para o aperfeiçoamento do processo político, é tão importante que as pessoas destinem recursos aos partidos políticos, aos candidatos durante o processo eleitoral, que fazer surgir agora uma restrição a esse ponto...

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa: Fazer individualmente, não?

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Sim, os cooperados poderão fazer como pessoa física, não há dúvida. Mas, se há cooperativas interessadas em fazer essa doação e a lei não as contempla como uma espécie que estaria vedada à doação...

Há várias outras aqui: entidades esportivas, organizações não governamentais – estas estão contempladas –, já as cooperativas foram excluídas. Se, explícita ou implicitamente, Vossa Excelência entende que ela está incluída nesse rol de vedações, se os colegas me permitem, Senhor Presidente, peço vista dos autos.

ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto (Presidente): Confesso, também louvando o excelente desempenho do advogado que fez uso da tribuna, que me impressionou positivamente a estrutura do voto do Ministro Ari Pargendler, a tessitura do raciocínio ao proferir o seu voto. Cheguei a pensar que essa neutralidade política que a lei específica exige para as cooperativas decorre do fato de que a Constituição Federal favorece as cooperativas. Conforme o artigo 174, § 2º:

Art. 174 [...]

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Por isso mesmo, já no âmbito do sistema tributário, a Constituição impõe que se confira às cooperativas tratamento tributário adequado, ou seja, diferenciado.

VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Arnaldo Versiani: Senhor Presidente, trata-se de mandado de segurança impetrado pela Federação das Unimeds do Estado de São Paulo, para que “seja cassado o ato da Resolução que veda as doações das sociedades cooperativas, previsto no artigo 16, inciso XII da Resolução n. 22.715/1998, observando-se o artigo 29 do Regulamento Interno do deste Tribunal Superior Eleitoral”, e, “como pedido subsidiário, seja cassada a aplicação do artigo 16, inciso XII, da Resolução n. 22.715/1998, para o exercício eleitoral de 2008” (fl. 15).

O relator, Ministro Ari Pargendler, denegou o pedido, pois a “doação de recursos para a propaganda eleitoral de partidos ou candidatos é inconciliável com a neutralidade política que as cooperativas devem observar”.

Pedi vista dos autos para melhor exame e, trazendo-os para a retomada do julgamento, estou acompanhando o voto do relator.

Com efeito, ao contrário da primeira impressão que tive, não me parece seja exaustivo o rol do art. 24 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), quando estabelece quais as entidades e organizações que estariam vedados a doar valores a partidos e a candidatos.

Logo, é legítimo o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, para, sem elaterar as definições de entidades e organizações ali contidas, especificar certas entidades que, também, por identidade de razões, não poderiam efetuar doações a partidos ou a candidatos.

E assim o fez em relação a cooperativas, no inciso XII, do art. 16, da Resolução n. 22.715, porque, como indicou o relator, as cooperativas possuem, de acordo com o inciso IX, do art. 4º, da Lei n. 5.764/1971, a

característica marcante de “*neutralidade política*”, distinguindo-se, por isso mesmo, das demais sociedades.

Realmente, se as cooperativas se distinguem, dentre outras razões, pela neutralidade política, seria incompatível com a sua finalidade – que é, primordialmente, a de prestar serviços aos seus associados, sem visar a lucro – o financiamento de determinadas campanhas políticas, através de doações.

Não se trata, portanto, de interpretação criativa, como sustenta a Impetrante, mas, sim, de interpretação sistemática, que mais se adequa ao dispositivo legal em causa (art. 24 da Lei das Eleições).

Ademais, a vedação às cooperativas, como observou quando do início do julgamento o Ministro Joaquim Barbosa, não se estende aos seus associados, que poderão efetuar as doações a quem quer que seja e como melhor lhes aprouver.

Finalmente, também não procede o fundamento de que a vedação às cooperativas só se aplica a partir de um ano da vigência da Resolução n. 22.715, conforme o art. 16 da Constituição Federal, pois tal preceito constitucional se refere a lei no sentido formal e, não, a mero dispositivo regulamentar de lei já em vigor, cuja incidência é imediata.

Pelo exposto, acompanho o relator, denegando o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito: Senhor Presidente, quero assinalar, como explicou o eminente Relator e, agora, o eminente Ministro Arnaldo Versiani, que pediu vista, que no caso, embora a Lei das Cooperativas ou a Lei Eleitoral não tenham essa vinculação vedatória, a interpretação lógico-sistemática conduz à vedação, porque as cooperativas não podem ter corpo político-partidário e, se não o podem ter, evidentemente, não podem fazer doações para campanhas eleitorais.

Acompanho o Relator. Denego a ordem, mantendo hígida a resolução do Tribunal.

