



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL

ACÓRDÃO Nº 8093

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600149-16.2018.6.07.0000

RECORRENTE: A. M. DE L. F.

Advogados: LUCIANA BRITO LOUREIRO - DF30050, HUGO LEONARDO DE RODRIGUES E SOUSA - DF15138, ANDREA BRITO LUSTOSA DA COSTA E SOUSA - DF15015

RECORRIDO: M. P. E.

RELATORA: Desembargadora Eleitoral MARIA IVATONIA BARBOSA DOS SANTOS

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO EXCESSIVA. PESSOA FÍSICA. QUEBRA DE SIGILO FISCAL. AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. LEGALIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. PRELIMINAR REJEITADA. ILICITUDE DA CONDUTA. CRITÉRIO OBJETIVO. EXCESSO COMPROVADO. NOVA REDAÇÃO DO ART. 23, § 3º DA LEI Nº 9.504/97. IRRETROATIVIDADE. MULTA. CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO. MANUTENÇÃO.

1. Embora se trate medida excepcional, a quebra de sigilo fiscal constitui providência lícita que pode ser obtida mediante requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça (art. 198, § 1º, I do CTN). No caso, após receber comunicado sobre possíveis infrações eleitorais, nos termos da Portaria Conjunta SRF/TSE 74/2006, o Ministério Público, no exercício da sua função institucional (art. 127 da CF; arts. 5º, I, “b”, 6º, XIV, “a” e 72 da LC 75/1993), requereu judicialmente a decretação da quebra do sigilo fiscal dos doadores. A medida foi autorizada em decisão judicial fundamentada, que expôs particularizadamente as razões que ensejaram a sua concessão. Desse modo, sendo a quebra de sigilo fiscal decretada por autoridade judiciária competente, nos limites do interesse público, não há que se falar em ilicitude da prova que embasou a representação.

2. A atribuição de limites às doações para campanhas eleitorais busca garantir a lisura do pleito, impedindo o abuso do poder econômico. O art. 23 da Lei 9.504/1997, ao disciplinar a doação de pessoas físicas, estabelece como teto o



equivalente 10% (dez por cento) do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior à eleição. Caso em que o valor doado excede significativamente limite de doação, tornando impositiva a aplicação da penalidade.

3. O critério para a configuração do ilícito é objetivo, isto é, basta a realização de doação acima do limite legal estipulado. Assim, a verificação de culpa ou dolo, a alegação de desconhecimento dos limites estabelecidos ou a demonstração da sua influência no resultado das eleições, são irrelevantes para essa caracterização.

4. As doações eleitorais são, por natureza, personalíssimas, ou seja, cada pessoa física responde pelas doações feitas em seu próprio nome e por isso devem ser realizadas individualmente. Trata-se de providência que visa permitir o controle das campanhas eleitorais, com a finalidade de revelar os montantes, a respectiva origem e destinação dos recursos utilizados.

5. Havendo, no caso, evidência documental robusta de doação de valores em desconformidade com a legislação eleitoral, incumbia ao representado comprovar a existência de rendimentos suficientes ou qualquer fato impeditivo, modificativo ou extintivo, em observância à regra ordinária de distribuição do ônus da prova, o que não foi demonstrado.

6. A Lei nº 13.488/2017, que alterou o montante da multa devida pela pessoa física que efetua doação à campanha de valor superior ao limite legal (art. 23, § 3º, da Lei 9.504/1997), não retroage para alcançar o momento em que a irregularidade foi praticada, posto tratar-se de ato jurídico perfeito que, como tal, é regido pela norma vigente ao seu tempo (TSE. Agravo de Instrumento nº 3203, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 71, Data 11/04/2018, Página 38). Assim, a sanção a ser aplicada ao recorrente deve ser aquela prevista na redação originária do § 3º do art. 23 da Lei 9.504/1997, ou seja, multa de cinco a dez vezes a quantia doada em excesso.

7. Merece repreensão a conduta daquele que realiza doação consideravelmente superior ao permitido pela legislação, o que se mostra imprescindível para coibir a interferência ilícita do poder econômico e, assim, preservar a legitimidade do pleito e a isonomia entre candidatos, pilares de eleições limpas e democráticas, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 13807, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 02/05/2018). No caso, conforme anotado pelo Ministério Público, o donativo extrapolou em muito o limite das doações que o recorrente poderia fazer. Tais doações, ademais, corresponderam a mais de 50% (cinquenta por cento) do total do financiamento da campanha do candidato a Deputado Distrital beneficiado, que foi diplomado suplente. Destarte, considerando a extensão da violação e a expressividade da doação no contexto da campanha beneficiada, deve ser mantida a multa fixada em sentença no patamar máximo.

8. Recurso conhecido e desprovido.



Acordam os desembargadores eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em rejeitar a preliminar e, no mérito, negar provimento ao recurso nos termos do voto da eminente Relatora. Decisão unânime.

Brasília/DF, 31/01/2019.

Desembargadora Eleitoral MARIA IVATONIA BARBOSA DOS SANTOS - RELATORA

RELATÓRIO

O **Ministério Público Eleitoral** ajuizou representação em desfavor de **A. M. de L. F.** por realização de doação acima do limite legal, estabelecido no art. 23, § 1º, I da Lei 9.504/1997[1], a campanha eleitoral de candidato nas eleições de 2010 (ID 19849, p. 3/11).

A representação foi julgada **procedente** com a condenação do representado no pagamento de **multa** no valor de **R\$ 304.303,10 (trezentos e quatro mil, trezentos e três reais e dez centavos), correspondente a 10 (dez) vezes a quantia doada em excesso**, nos termos do § 3º, do art. 23 da Lei 9.504/1997, em sua redação originária (ID 19849, p. 102/107).

O representado apresentou recurso eleitoral (ID 19849, p. 256/261).

Argui, preliminarmente, a nulidade processual, ante a ilicitude da prova que embasa a presente representação, consistente em informação fiscal sigilosa obtida por meio de ordem judicial genérica exarada nos autos da Ação Cautelar 47-57.2011.6.07.0000.

No mérito, afirma que o numerário objeto de doação para campanha eleitoral foi arrecadado por várias pessoas, tendo sido, no entanto, depositado equivocadamente em sua conta antes de ser efetivamente repassado ao candidato.

Alega tratar-se de mera irregularidade, uma vez que não houve a intenção de prática de qualquer ilícito eleitoral, conforme atestado pela prestação de contas apresentada, circunstância que afasta a aplicação da penalidade prevista no art. 23, § 3º da Lei 9.504/1997.

Subsidiariamente, defende a redução do valor da multa para fixá-la: **a)** em 1% (um por cento) da quantia doada em excesso, aplicando-se retroativamente o disposto no § 3º do art. 23, § 3º da Lei 9.504/1997, com redação dada pela Lei 13.488/2017[2]; ou **b)** no patamar mínimo (cinco vezes a quantia em excesso), conforme redação original do preceito normativo[3].

Contrarrrazões da Promotoria de Justiça Eleitoral pelo não provimento do recurso (ID 19849, p. 267/271).

Manifestação da Procuradoria Regional Eleitoral pelo não provimento do recurso (ID 19949).



É o relatório.

VOTO

O mandado de intimação da sentença foi juntado aos autos no dia 28/2/2018 (ID 19849, p. 249) e o recurso interposto pelo representado em 2/3/2018 (ID 19849, p. 255), portanto, tempestivo.

Presentes os demais pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso.

1 PRELIMINAR DE ILICITUDE DA PROVA

O recorrente alega que houve violação às normas legais, uma vez que a representação se baseia em suposta doação excessiva verificada a partir de informações fiscais sigilosas obtidas de forma ilícita ou, no mínimo, desconforme, a partir de ordem judicial genérica e inespecífica exarada em ação cautelar coletiva.

A Procuradoria Regional Eleitoral se manifestou nos seguintes termos:

“Não deve ser acolhida a preliminar de nulidade processual por ilicitude da prova.

A representação foi proposta com o relatório das doações eleitorais feitas pelo recorrente e o valor de seus rendimentos declarados à Receita Federal, relativos ao exercício de 2009, informação esta obtida após quebra de sigilo fiscal autorizado por esse Tribunal Regional Eleitoral (doc. 19849 p. 12-26).

É certo que a decisão que afastou o sigilo fiscal dizia respeito ao recorrente e a outras pessoas físicas. Todavia, está evidenciado que o acesso ao informe de rendimentos do recorrente foi precedido de autorização judicial, proferida por juízo competente e devidamente fundamentada, conforme transcrição a seguir: ()

Dessa forma, não houve devassa generalizada de informações fiscais. A quebra do sigilo foi autorizada contra pessoas determinadas, todas doadoras de campanhas eleitorais, identificadas após batimento entre o valor da doação e os dados fornecidos pelo contribuinte à Receita Federal. O resultado de tal batimento forneceu indícios de que o recorrente, entre outros, realizou doação acima do limite, o que foi confirmado com a entrega de sua declaração de imposto renda.

Nesse sentido, a jurisprudência é categórica em afastar a ilicitude da quebra de sigilo determinada em casos como este dos autos: ()

Deve ser afastada, portanto, a referida preliminar de nulidade processual.” (ID 19949, p. 2/3)



A preliminar não deve ser acolhida.

A Receita Federal cumpre importante papel de controle no cruzamento entre os registros de doação informados à Justiça Eleitoral e os rendimentos declarados pelos doadores por meio da declaração do imposto sobre a renda da pessoa física - DIRPF. Os dados gerados são encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral e, posteriormente, remetidos à Procuradoria Eleitoral, caso haja indícios de extrapolação dos limites de doação (Portaria Conjunta SRF/TSE 74/2006).

No caso, consta dos autos que a Procuradoria Eleitoral recebeu essa comunicação sobre possíveis infrações eleitorais praticadas por vários doadores de campanhas no ano de 2010, dentre eles o ora recorrente (ID 19849, p. 12 e 106).

Visando apurar a regularidade das doações, o MPE, no exercício da sua função institucional (art. 127 da CF; arts. 5º, I, "b", 6º, XIV, "a" e 72 da LC 75/1993), requereu junto a este Tribunal Regional Federal a decretação da quebra do sigilo fiscal dos doadores relacionados (ID 19850, p. 3/78), o que foi autorizado nos autos da ação cautelar 47-57.2011.6.07.0000 (ID 19850, p. 81/ 87).

Embora se trate medida excepcional, a quebra de sigilo fiscal traduz providência lícita que pode ser obtida mediante requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça (art. 198, § 1º, I do CTN).

Além disso, a sua decretação constitui, regularmente, importante meio idôneo para a obtenção das informações necessárias para a fiscalização do regular cumprimento da legislação eleitoral (ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. *Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais*. 21. ed. São Paulo: J.H. Mizuno, 2012. p. 226).

Na hipótese, verifica-se que a quebra do sigilo fiscal do ora recorrente e de outros doadores foi imposta em decisão judicial fundamentada, que expôs particularizadamente as razões que ensejaram a concessão da medida, destacando as evidências de irregularidades reportadas pelo TSE e pela Receita Federal, a finalidade da medida probatória pretendida e o interesse público envolvido na sua produção:

“Cuida-se de ação cautelar inominada, de natureza preparatória ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em desfavor das pessoas físicas individualizadas na inicial objetivando, em sede de liminar, a desconsideração do sigilo fiscal resguardado aos acionados mediante a requisição de cópia das suas Declarações de Imposto de Renda referentes ao ano de 2010 e eventuais retificadoras, se houverem, ou, alternativamente, o fornecimento de planilha contemplando, de forma individualizada, eventuais excessos de doações de campanha de forma especificada, e, ao final, a ratificação das medidas como forma de ser viabilizada a obtenção dos elementos necessários ao aviamento de representações em desfavor dos acionados com lastro nos excessos de doações detectados.

De acordo com o aduzido, a pretensão fora formulada como medida preparatória das representações que, constatado o ilícito imputado, serão aviadas com o escopo de os acionados serem sujeitados à penalidade endereçada aos doadores que exorbitam os parâmetros estabelecidos pelo legislador eleitoral (Lei nº 9.504/97, arts. 23 e 81). Da argumentação alinhavada e do objetivado pelo



parquet emerge, então, a constatação de que as pretensões que formulara revestem-se de natureza acautelatória, vez que formuladas com o objetivo de angariação de elementos destinados a aparelharem futuras representações fundadas em infringência à legislação eleitoral consubstanciada em doações promovidas por pessoas físicas além dos limites legais.

Emoldurados a natureza e objeto da pretensão acautelatória formulada, os elementos que guarnecem os autos e o enquadramento que é conferido aos fatos que deles emergem conferem lastro à concessão do provimento antecipatório. De acordo com as informações repassadas pela Secretaria da Receita Federal ao Tribunal Superior Eleitoral que estão estampadas na mídia eletrônica coligida, os acionados, desejando participarem e concorrer materialmente com o custeio das campanhas dos candidatos das suas preferências, exorbitaram o limite de doação legalmente estabelecido, que, em se tratando de pessoa física, equivale a 10% (dez por cento) dos rendimentos auferidos no ano anterior à eleição, consoante estabelece o artigo 23, § 1º, inciso I, da Lei das Eleições. Estabelecendo o limite de doação que é permitido à pessoa física e de forma a não deixar inferir a qualquer consequência a desconsideração do fixado, o legislador, com pragmatismo, transmudara a desconsideração da limitação em ilícito eleitoral, prescrevendo a sujeição do infrator a sanção pecuniária, conforme se afere do estampado no § 3º do mesmo dispositivo individualizado.

Da aferição de que a extrapolação da limitação legalmente estabelecida configura ilícito eleitoral e enseja a sujeição do infrator a sanção pecuniária emerge, portanto, a plausibilidade da argumentação aduzida pelo Ministério Público e do direito cuja tutela perseguirá nas representações em relação às quais a vertente cautelar fora aviada em caráter preparatório e instrumental. É que as informações já fornecidas à Justiça Eleitoral conferem sustentação à imputação de que os acionados, em tendo promovido doações de campanha que extrapolaram a limitação legalmente estabelecida, incorreram no ilícito eleitoral tipificado pelo dispositivo acima invocado. Sobejando indícios da concorrência da infração eleitoral, deve ser viabilizada a obtenção dos elementos indispensáveis à apuração do fato e penalização dos infratores na forma do legalmente autorizado, donde deflui a plausibilidade do aduzido e da pretensão formulada.

Com efeito, a doação de campanha consubstancia instrumento legítimo de o cidadão participar de forma efetiva no processo eleitoral através do concurso material para o custeio das despesas inerentes à difusão das propostas que se afinam com seus anseios e formação ideológica. Conquanto legítima a concorrência para o custeio das despesas de campanha e de forma a resguardar um mínimo de equilíbrio entre os candidatos e de preservação da lisura do certame mediante a assecuração de igualdade na disputa, o legislador estabeleceu limites para as doações de campanha. Esses limites foram firmados como forma de conciliação da legitimidade da participação do cidadão no fomento das campanhas com a necessidade de ser prevenido justamente o abuso do poder econômico e o desequilíbrio na disputa mediante a difusão desmedida das propostas advogadas pelos candidatos mais aquinhoados com recursos.



Consubstanciando a extrapolação da limitação ilícito eleitoral, deve ser viabilizada, como expressão da vontade popular traduzida na criação normativa, a apuração da infração e a responsabilização dos responsáveis.

Outrossim, há que ser asseverado que, conquanto inexorável que o sigilo fiscal está compreendido nas garantias e direitos individuais assegurados pelo legislador constituinte por estar inserido na intimidade e privacidade resguardados, não se reveste de caráter absoluto, afigurando-se legítima sua desconsideração por motivo de interesse público. Com efeito, havendo colisão de direitos de estatura constitucional, o princípio da preponderância enseja que seja privilegiado o que se afigura de maior relevância mediante ponderação levada a efeito em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. E é o que se divisa na espécie, à medida que, em contraposição ao direito à intimidade e privacidade resguardados aos acionados, sobrepuja o interesse público de ser apurado o ilícito eleitoral em que teriam incorrido de forma a ensejar sua sujeição à sanção legalmente estabelecida como expressão e materialização do princípio da legalidade.

Conseqüentemente, sobejando indícios de que os acionados extrapolaram a limitação legalmente estabelecida e efetuaram doações de campanha além do que lhes era permitido, afigura-se legítimo e legal a desconsideração fiscal que lhes é assegurada como forma de ser viabilizada a obtenção de elementos destinados à apuração do ilícito e à sua conseqüente sujeição à sanção pecuniária prescrita para o ilícito. A obtenção dos elementos fiscais almejados, portanto, se conforma com o interesse público traduzido na materialização legal que preconiza a penalização dos doadores que excedem a limitação estabelecida pelo legislador eleitoral. Do mesmo modo, a obtenção dos elementos afigura-se indispensável não só como forma de viabilização da apuração da irregularidade e aparelhamento das competentes representações em desfavor dos infratores, mas também como instrumento destinado a prevenir a alegação de que a prova que atesta a irregularidade teria sido obtida de forma ilegal.

Aliada à consistência e plausibilidade da argumentação alinhavada e do direito cuja materialização será perseguida nas representações que serão aparelhadas e aviadas com lastro nos elementos almejados, sobreleva o perigo de perecimento desse direito, ensejando o afloramento do perigo da demora indispensável à legitimação da medida postulada. É que, de acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o prazo para aviamento da representação derivada de violação aos artigos 23 e 81 da Lei das Eleições é de 180 dias, contados da data da diplomação dos eleitos. Dessa apreensão resulta que a imediata obtenção dos elementos almejados é indispensável à preservação do direito de responsabilização dos infratores, pois indispensáveis ao aparelhamento das representações que deverão ser instrumentalizadas com observância de aludido interregno, o que enseja a qualificação do periculum in mora.

Alinhados esses argumentos, concedo a liminar postulada, decretando a quebra do sigilo fiscal dos acionados e determinando que sejam requisitadas à Secretaria da Receita Federal cópia das Declarações de Imposto de Renda referentes ao ano-fiscal de 2009 e por eles prestadas no exercício de 2010 e, ainda, a remessa



de relatórios que atestem as doações por eles efetuadas nas eleições de 2010 que extrapolam a limitação legalmente estabelecida, ficando assinado o prazo de 72 (setenta e duas) horas, contada da efetivação da intimação da autoridade fiscal, para a entrega e fornecimento dos elementos requisitados. Expeça-se mandado destinado à consumação da medida, atentando-se para o consignado nesta decisão. Expedida essa diligência, citem-se os acionados para, querendo, apresentarem defesa no prazo de 05 (cinco) dias.

Alfim, considerando que estes autos serão guarnecidos de documentos que ostentam informações sobre a movimentação fiscal dos acionados, o acesso a neles contido deve ser restringido de forma a ser preservado o sigilo fiscal que legalmente lhes é assegurado. Destarte, determino que a vertente representação flua em segredo de justiça, ficando o acesso aos autos restringido ao Ministério Público Eleitoral, aos acionados e aos seus patronos devidamente constituídos, devendo ser inserida anotação na capa dos autos noticiando essa determinação” (ID 19850, p. 83/87)

Consta ainda que o recorrente foi citado e teve a oportunidade de responder à ação cautelar (ID 19850, p. 99/100), deixando, contudo, de apresentar qualquer defesa, tornando-se revel (ID 19850, p. 113)

Desse modo, sendo a quebra de sigilo fiscal decretada por autoridade judiciária competente, nos limites do interesse público, não há que se falar em ilicitude da prova que embasou a representação, conforme bem destacado na sentença recorrida:

“Em que pese os argumentos colacionados pela defesa, tenho que não há que se falar em ilicitude de prova que embasou a Representação, por ausência de indícios de autoria e prova de materialidade da infração eleitoral.

Ao contrário do que sustenta o representado, o requerimento de quebra de sigilo decorreu de informações recebidas pelo Ministério Público Eleitoral advindas do TSE, nos termos da Portaria-Conjunta SRF/TSE 74, de 10 de janeiro 2006, cujo teor apontavam indícios de infração aos limites de doação previstos na Lei n.º 9.504/97.

Mencionadas informações revela que o valor doado pelo representado destoava do limite imposto em lei, a título de doações para campanha eleitoral. Frise-se que tais informações no quebravam o sigilo fiscal do representado, o que somente ocorreu após a efetiva ordem judicial.

Anote-se que a Justiça Eleitoral e a Ministério Público Eleitoral dispõem de instrumentos para fiscalizar a regularidade do processo eleitoral, dentre eles o sistema de prestação de contas de campanha eleitoral, a criação de CNPJ para campanha eleitoral e o cruzamento de dados fornecidos em declarações de imposto de renda dos doadores.

Assim, diante do resultado do cruzamento de dados fornecidos em declarações de imposto de renda dos doadores percebeu-se a inadequação entre o valor declarado a Receita Federal, e o valor limite para a doação.



Assim, afasto a preliminar arguida pela defesa, por entender que existiu lastro probatório suficiente que autorizasse a quebra de sigilo fiscal do representado.”
(ID 19849, p. 103/104)

Nesse sentido, sobre a ausência de ilegalidade das provas obtidas regulamente:

“AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA.

3. Conforme decidido por esta Corte Superior na sessão do dia 28.11.2013, no julgamento do REspe nº 36-93, em que se discutiu hipótese idêntica a dos autos, é lícita a quebra de sigilo fiscal ordenada pela autoridade competente à época, sendo suficiente, como indício, o resultado do cotejo realizado entre o valor da doação e os dados fornecidos pelo contribuinte à Receita Federal. ()”

(TSE. Agravo de Instrumento nº 211057, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 143, Data 05/08/2014, Página 267-268)

“RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. PRELIMINARES. GERCEAMENTO DE DEFESA. VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA E INESPECÍFICA DO PEDIDO DE QUEBRA DE SIGILO. ILEGALIDADE DA QUEBRA DE SIGILO E DAS PROVAS OBTIDAS. PRELIMINARES REJEITADOS. MÉRITO. EMPRÉSTIMO PESSOAL CONTRAÍDO. RENDIMENTO PERMISSIVO PARA DOAÇÃO. ANALOGIA DO § 2º ARTIGO 26 DA RESOLUÇÃO 23.406/2014. LIMITE DE ISENÇÃO IMPOSTO DE RENDA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DO CONFISCO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Por mais que a medida da quebra de sigilo fiscal seja excepcional, também torna-se imprescindível para atender ao interesse público no efetivo exercício da fiscalização do processo eleitoral e conseqüente delimitação da responsabilidade dos infratores. ()”

(TRE-DF. RECURSO ELEITORAL (1ª INSTÂNCIA) nº 12318, Acórdão nº 7714 de 22/08/2018, Relator(a) DANIEL PAES RIBEIRO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF, Tomo 159, Data 24/08/2018, Página 2-3)

“RECURSO ELEITORAL. PESSOA JURÍDICA. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PRELIMINARES. ILICITUDE DA PROVA. QUEBRA DE SIGILO. PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA. REJEITADAS. APLICAÇÃO § 7º DO ART. 23 DA LEI 9.504/1997. IMPOSSIBILIDADE. CONFUSÃO PATRIMONIAL. INEXISTÊNCIA. RECURSO. NEGADO PROVIMENTO.



1. Os dados fiscais da recorrente não foram obtidos de forma ilícita, visto que a Receita Federal forneceu as informações colhidas acerca das doações devido ao convênio pré-fixado com o TSE. Ademais, a quebra do sigilo fiscal da recorrente foi deferida pelo juízo singular, não possuindo a prova, portanto, natureza ilícita passível de violar garantias constitucionais. Preliminar relativa à ilicitude da quebra de sigilo rejeitada. ()”

(TRE-DF. RECURSO CRIMINAL (1ª INSTÂNCIA) nº 2275, Acórdão nº 7705 de 13/08/2018, Relator(a) JACKSON DI DOMENICO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF, Tomo 152, Data 15/08/2018, Página 4)

Ante o exposto, REJEITO a preliminar.

2 MÉRITO

No mérito, o recorrente defende, essencialmente, a ausência de justa causa para a imposição da penalidade.

Alega que o numerário objeto da doação para campanha eleitoral havia sido arrecadado por várias pessoas em uma “ação entre amigos”, mas foi depositado equivocadamente em sua conta antes de ser efetivamente repassado ao candidato.

Defende tratar-se de mera irregularidade, uma vez que não houve a intenção de qualquer prática de ilícito eleitoral, atestada pela prestação de contas, o que afasta a aplicação da pena prevista no § 3º do art. 23 da Lei 9.504/1997.

A Procuradoria Eleitoral se manifestou pelo não provimento do recurso nos seguintes termos:

“4. No mérito, o recurso não deve ser provido.

4.1. O recorrente realizou quatro doações a campanhas eleitorais, no ano de 2010, que totalizaram R\$ 32.140,00, conforme relatório extraído do SPCE/2010. Em suas razões recursais, argumentou que esse valor foi obtido em “ação entre amigos”, em que várias doações individuais foram equivocadamente depositadas em sua conta bancária e, então, repassadas ao candidato. Anexou relação de “doadores” com os valores arrecadados e extrato bancário (doc. 19849, p. 76-84).

Sucedede que o relatório de “doadores” não foi por eles assinado, tampouco há nos autos declaração individual que confirmasse as alegações do recorrente. Também seu extrato bancário não registrou o ingresso detalhado de cada donativo e a autoria de cada depósito.

Portanto, a força probante de tais documentos é relativa. O seu conteúdo só se presume verdadeiro em relação ao recorrente, nos termos do art. 408, caput e parágrafo único, do NCPC, por se tratar de

documentação unilateralmente produzida.



A defesa não se desincumbiu de provar a veracidade dessas informações, razão pela qual se mantêm hígidos os registros do SPCE quanto à autoria dos donativos, dotados de

fé pública.”(ID 19949, p. 3/4)

A atribuição de limites às doações para campanhas eleitorais busca garantir a lisura do pleito, impedindo o abuso do poder econômico (*TRE/DF. RECURSO ELEITORAL nº 46792, Acórdão nº 4655 de 16/05/2012, Relator(a) ALFEU GONZAGA MACHADO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF, Tomo 093, Data 18/05/2012, Página 03/04*).

Nesse sentido, o art. 23 da Lei 9.504/1997, ao disciplinar a doação de pessoas físicas para campanhas eleitorais, dispunha o seguinte em sua redação originária, vigente à época dos fatos:

“Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 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; ()

§ 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.”

A lei estabelece como medida, portanto, o rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior à eleição.

No caso, conforme declaração de ajuste anual de imposto de renda (fls. 21/26), no ano anterior às eleições de 2010 o recorrente teve faturamento bruto de R\$ 17.096,92 (dezesete mil, noventa e seis reais e noventa e dois centavos), composto por rendimentos tributáveis; isentos e não tributáveis; e sujeitos à tributação exclusiva/definitiva.

Dessa forma, poderia ter feito doações para as campanhas eleitorais de 2010 até o limite de R\$ 1.709,69 (mil setecentos e nove reais e sessenta e nove centavos).

Entretanto, o valor incontroverso doado, lançado sob sua responsabilidade na prestação de contas eleitoral, foi de R\$ 32.140,00 (trinta e dois mil cento e quarenta reais) (ID 1949, p. 13), contrariando o disposto no art. 23, § 1º, I da Lei 9.504/1997 com excesso significativo no importe de R\$ 30.430,31 (trinta mil, quatrocentos e trinta reais e trinta e um centavos).

O recorrente alega que esse numerário objeto de doação para campanha eleitoral constitui, na verdade, doação de várias pessoas que, todavia, foi depositado equivocadamente em sua conta antes de ser repassada ao candidato. Defende tratar-se de mera irregularidade, uma vez que não houve a intenção de praticar de qualquer ilícito eleitoral.

Tais considerações, no entanto, não afastam a prática da conduta ilícita, uma vez que o critério para a sua configuração é objetivo, isto é, basta a realização de doação acima do



limite legal estipulado. Assim, a verificação de culpa ou dolo, a alegação de desconhecimento dos limites estabelecidos ou a demonstração da sua influência no resultado das eleições, são irrelevantes para essa caracterização.

Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DOS LIMITES LEGAIS. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. SANÇÃO. MULTA. INTENÇÃO DE DOAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. ()

2. A aplicação das multas eleitorais por doação acima dos limites legais (arts. 23, § 3º, e 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97) decorre da inobservância do teto estabelecido na legislação eleitoral, não se perquirindo de eventual intenção do doador, bastando apenas a ocorrência do fato descrito na norma. ()”

(TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 2112, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 175, Data 12/09/2013, Página 49)

“AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. DECADÊNCIA NÃO VERIFICADA. PRAZO DE 180 DIAS. LICITUDE DA PROVA. DESNECESSÁRIA A CONFIGURAÇÃO DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 27 DA LEI Nº 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE. MULTA APLICADA EM SEU MÍNIMO LEGAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO. ()

3. Basta o desrespeito aos limites objetivamente expressos no dispositivo legal para incorrer na penalidade prevista no art. 23 da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante a configuração do abuso do poder econômico ou potencialidade lesiva para influenciar no pleito. ()”

(TDE. Agravo de Instrumento nº 16246, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 37, Data 21/02/2014, Página 75)

“REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. ()

4. Caso se verifique doação acima dos limites previstos em lei, é impositiva a aplicação de multa ao doador, no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Precedente: AgR-REspe nº 248-26, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 24.2.2012.”

(TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 77595, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 211, Data 05/11/2013, Página 43)



“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2010. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DESCABIMENTO. MULTA APLICADA NO PATAMAR MÍNIMO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO. DESPROVIMENTO. ()

2. Não há falar em aplicação do princípio da insignificância no âmbito da representação por doação de campanha acima do limite legal, incidindo a penalidade simplesmente em razão do desrespeito, pelo doador, aos limites objetivamente expressos na lei, sendo irrelevante o fato de ser ínfimo o valor excedido na doação, bem como a verificação de boa-fé. ()”

(TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 71345, Acórdão, Relator(a) Min. José Antônio Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 28/05/2014)

Não é possível, ademais, acolher o argumento do recorrente de que teria ocorrido mero “equivoco” no repasse de valores que teriam sido doados por terceiros, o que, além de não afastar a irregularidade objetivamente configurada (doação excessiva), não encontra amparo nas provas dos autos.

As doações eleitorais são, por natureza, personalíssimas, ou seja, cada pessoa física responde pelas doações feitas em seu próprio nome e por isso devem ser realizadas individualmente. Trata-se de providência que visa permitir o controle das campanhas eleitorais, com a finalidade de revelar os montantes, a respectiva origem e destinação dos recursos utilizados.

Além disso, conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a declaração de imposto de renda de pessoa física seria, a rigor, o único documento hábil a demonstrar que a doação realizada se enquadra nos ditames legais (*TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 51067, Acórdão, Relator(a) Min. Castro Meira, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 159, Data 21/08/2013, Página 36*), não se prestando para essa finalidade, no caso em análise, simples tabela confeccionada unilateralmente, sem qualquer assinatura, indicando apenas o prenome de algumas pessoas, e-mail e valor (ID 19849, p. 77/81) e extrato bancário referente ao mês de setembro de 2010 (ID 19849, p. 83/84) que sequer possui o registro individual dos alegados depósitos, impedindo a verificação de ingresso dos supostos donativos.

Ressalte-se, ademais, que havendo evidência documental robusta de doação de valores em desconformidade com a legislação eleitoral, incumbia ao representado comprovar a existência de rendimentos suficientes ou qualquer fato impeditivo, modificativo ou extintivo, em observância à regra ordinária de distribuição do ônus da prova (art. 333, II do CPC/1973), situação não demonstrada.

Portanto, configurada a ilicitude da conduta, ante a inobservância do teto de doação estabelecido na legislação eleitoral, a aplicação da penalidade possui caráter impositivo.



No tocante ao valor da multa, o recorrente busca a sua redução para 1% (um por cento), mediante aplicação retroativamente o disposto no § 3º do art. 23, § 3º da Lei 9.504/1997, com redação dada pela Lei 13.488/2017.

A pretensão, contudo, não merece prosperar.

Segundo definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a Lei nº 13.488/2017, que alterou o montante da multa devida pela pessoa física que efetua doação à campanha de valor superior ao limite legal (art. 23, § 3º, da Lei 9.504/1997), não retroage para alcançar o momento em que a irregularidade foi praticada, posto tratar-se de ato jurídico perfeito que, como tal, é regido pela norma vigente ao seu tempo (*tempus regit actum*):

“ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. MULTA. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. ERRO MATERIAL. INEXISTÊNCIA. NOVA REDAÇÃO DO ART. 23, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. RETROATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. SANÇÃO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. ATO JURÍDICO PERFEITO. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. APLICAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. ()

3. Em caso análogo, esta Corte decidiu que “é impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor da doadora, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determina” (AgR-REspe nº 32-80/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.11.2016).

4. A Lei nº 13.488/2017, que alterou o montante da multa devida pela pessoa física que efetua doação à campanha de valor superior ao limite legal (art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/97), não retroage para alcançar o momento em que a irregularidade foi praticada, posto tratar-se de ato jurídico perfeito que, como tal, é regido pela norma vigente ao seu tempo (tempus regit actum). ()”

(TSE. Agravo de Instrumento nº 3203, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 71, Data 11/04/2018, Página 38)

Do mesmo modo, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, o julgamento em matéria eleitoral não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação de sanções, tais como o da retroatividade da lei penal mais benéfica:

“ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS DO EXERCÍCIO DE 2009. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA (LEI 13.165/2015) NA IMPOSIÇÃO DE MULTA POR CONTAS REJEITADAS. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS DE APLICAÇÃO DA NORMA CONSTANTES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.



I – O processo de análise de contas partidárias está contido no conjunto da jurisdição cível, na qual impera o princípio do tempus regit actum. Ou seja, na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época.

II - O caráter jurisdicional do julgamento da prestação de contas não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação das sanções, tais como o da retroatividade da lei penal mais benéfica. III - Questão que se interpreta com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), sendo esta a norma que trata da aplicação e da vigência das leis, uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, notadamente ao princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5º, XL, da CF/1988). ()”

(STF. ARE 1019161 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 11-05-2017 PUBLIC 12-05-2017)

Nesse contexto, a sanção a ser aplicada ao recorrente deve ser aquela prevista na redação originária do § 3º do art. 23 da Lei 9.504/1997, ou seja, multa de cinco a dez vezes a quantia doada em excesso.

Por fim, o recorrente a requereu a diminuição da multa imposta para o patamar mínimo.

Conforme anotado em parecer pela Procuradoria Regional Eleitoral “*a Lei Eleitoral não definiu critérios para a aplicação da sanção por doação em excesso. Dessa forma, tem lugar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade para definir do grau e o montante da multa a ser arbitrada, considerando-se a gravidade da vulneração da lei, a relevância da conduta e a expressividade da doação no contexto da campanha beneficiada*” (ID 19949, p. 6).

A sentença, considerando a larga desproporção entre o valor limite da doação possível ao representado e aquele que veio efetivamente a doar, fixou a multa no seu limite máximo (ID 19849, p. 105).

De fato merece repreensão a conduta daquele que realiza doação consideravelmente superior ao permitido pela legislação, o que se mostra imprescindível para coibir a interferência ilícita do poder econômico e, assim, preservar a legitimidade do pleito e a isonomia entre candidatos, pilares de eleições limpas e democráticas, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal (*TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 13807, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 02/05/2018*)

No caso dos autos, conforme anotado pelo Ministério Público, o donativo (R\$ 32.140,00) extrapolou em muito (R\$ 30.430,31) o limite das doações que o recorrente poderia fazer (R\$ 1.709,69). Tais doações, ademais, corresponderam a mais de 50% (cinquenta por cento) do total do financiamento da campanha do candidato a Deputado Distrital beneficiado, que foi diplomado suplente (o candidato declarou à Justiça Eleitoral arrecadação de R\$ 53.802,66) (ID 19949, p. 6).



Destarte, considerando a extensão da violação e a expressividade da doação no contexto da campanha beneficiada, deve ser mantida a multa fixada em sentença no patamar máximo.

Ante o exposto, **conheço do recurso e nego-lhe provimento.**

É como voto.

DECISÃO

Rejeitar a preliminar e, no mérito, negar provimento ao recurso nos termos do voto da eminente Relatora. Decisão unânime. Brasília/DF, 31/01/2019.

Participantes da sessão:

Desembargadora Eleitoral Carmelita Brasil - Presidente
Desembargador Eleitoral Waldir Leôncio Júnior
Desembargadora Eleitoral Maria Ivatônia B. dos Santos
Desembargador Eleitoral Daniel Paes Ribeiro
Desembargador Eleitoral Telson Ferreira
Desembargador Eleitoral Erich Endrillo Santos Simas
Desembargador Eleitoral Héctor Valverde Santanna

[1] *Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.*

§ 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,

[2] *§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso.*

[3] *§ 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.*

[1] Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

