



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO Nº 1.495 – CLASSE 27ª – SÃO PAULO – SÃO PAULO.

Relator: Ministro Marcelo Ribeiro.

Recorrente: Ministério Público Eleitoral.

Recorrido: Guilherme Campos Júnior.

Advogados: Arnaldo Maiheiros e outros.

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. LIMITE DE DOAÇÃO. CAMPANHA ELEITORAL. POTENCIAL LESIVO. NÃO COMPROVAÇÃO. ABUSO NÃO CONFIGURADO. RECURSO DESPROVIDO.

1. A utilização de recursos financeiros na campanha eleitoral em desconformidade com o que determina a Lei das Eleições não é suficiente, por si só, à caracterização de abuso, sendo necessária a comprovação do potencial lesivo da conduta.
2. Recurso desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o recurso, nos termos das notas taquigráficas.

Brasília, 28 de outubro de 2009.


CARLOS AYRES BRITTO – PRESIDENTE


MARCELO RIBEIRO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, o Ministério Público Eleitoral (MPE) ajuizou ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) em desfavor de Guilherme Campos Júnior, candidato eleito ao cargo de deputado estadual nas eleições de 2006, com base no art. 14, § 10, da Constituição Federal, com fundamento em abuso do poder econômico, porque teria sido indevidamente beneficiado por doações à própria campanha e à de terceiros, por empresa da qual é proprietário, em valor acima do limite fixado pelo art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97 (fls. 2-19).

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) julgou improcedente a ação, em acórdão assim ementado (fl. 374):


ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO – ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO – OBTENÇÃO DE INFORMAÇÃO PROTEGIDA POR SIGILO FISCAL – PROVA ILÍCITA PRINCIPAL QUE CONTAMINA PROVA DERIVADA – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Contra essa decisão, o MPE manejou o presente recurso ordinário, com base nos arts. 121, § 4º, inciso III, da CF e 276, inciso II, alínea a, do Código Eleitoral (fls. 396-442).

O *Parquet* alega que a decisão regional, ao declarar a ilicitude da prova produzida e, conseqüentemente, julgar improcedente a ação em referência, contrariou frontalmente os arts. 8º, inciso II e respectivo § 2º, da Lei Complementar nº 75/93 e 129, VI e VIII, da CF (fl. 397).

Aduz que (fl. 409):

Ao requisitar à Receita Federal, indicando os fundamentos jurídicos pertinentes, informações sumárias quanto ao faturamento bruto de pessoas jurídicas ou aos rendimentos brutos de pessoas físicas que efetuaram expressivas doações a candidatos nas eleições de 2006 – dentre elas a empresa controlada pelo ora recorrido – não fez o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL senão agir no estrito exercício de suas funções institucionais, definidas na Constituição Federal, movido pelo propósito de verificar a regularidade das doações eleitorais mais vultosas realizadas, tendo em vista os limites estabelecidos pelos arts. 23, § 1º, inc. I e 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97.



Desde logo, curial assinalar que o exercício das funções institucionais do MINISTÉRIO PÚBLICO independe de prévia autorização judicial.

Ressalta (fl. 409):

É certo, outrossim, que ao requisitar à Receita Federal informações sumárias acerca do faturamento bruto da empresa controlada pelo ora recorrido [...], fundou-se expressamente no art. 8º, inc. II e respectivo § 2º, da Lei Complementar nº 75/93, que, ao dotar os órgãos ministeriais dos instrumentos necessários ao desempenho de suas funções, estatuiu que essa instituição poderá "(...) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta (...)".

É certo, por igual que a Lei Complementar referida dispõe, no § 2º do mesmo art. 8º, que **"nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido"**.

Assevera, ainda, que (fl. 429):

[...] pelos documentos acostados aos autos, o recorrido recebeu, direta e indiretamente, da empresa GUILHERME CAMPOS E CIA LTDA. [...], da qual é sócio majoritário e administrador, os vultosos valores totais de **R\$ 456.500,00** [...], montante que extrapolou, sobremaneira, os **R\$ 172.616,04** correspondentes a 2% do faturamento bruto relativo ao ano de 2005 e aos quais estaria limitada pelo artigo 81, da Lei nº 9.504/97, o que demonstra, claramente, a prática de abuso de poder econômico.

Ora, tal abuso de poder econômico está comprovado nos presentes autos pelo fato de todas as doações da pessoa jurídica em questão terem revertido e sustentado, em grande parte, a campanha eleitoral do ora recorrido. Outrossim, é certo que tais doações somente foram possíveis graças ao fato do ora recorrido figurar na condição de sócio majoritário e administrador da empresa em questão.

Aponta a ocorrência de dissídio jurisprudencial com julgado do TRE/GO (Acórdão nº 1.444/2007).

Guilherme Campos Júnior apresentou contrarrazões (fls. 517-534).

O recorrido sustenta que seria cabível recurso especial e não o ordinário, porquanto, o v. acórdão ficou adstrito à questão da invalidade da prova produzida, não tendo versado os temas dos incisos III a V do § 4º do



art. 121 da CF, “não sendo suficiente que tenha constado de voto vencido, se os demais não feriram o tema” (fl. 522).

Assevera que, diferentemente do tratamento conferido às comissões parlamentares de inquérito (CF, art. 58, § 3º), ao Ministério Público não foram constitucionalmente conferidos *poderes próprios das autoridades judiciais*, e, por isso, não tem a prerrogativa de requisitar dados sigilosos sem prévia autorização judicial (fl. 526).

Aduz a impossibilidade de lei, complementar ou não, de ampliar a exceção à inviolabilidade do sigilo, pois a hipótese é inteiramente prevista e limitada pela própria Constituição Federal.

Ressalta que, além de não serem oriundas de fontes vedadas (art. 24 da Lei nº 9.504/97), as doações realizadas não superaram o valor máximo estabelecido pelo seu partido (PFL) e foram devidamente contabilizadas. Ademais, sua prestação de contas da campanha de 2006 foi aprovada sem ressalvas.

Alega que na inicial da AIME não se cogitou de qualquer probabilidade ou potencialidade de desequilíbrio no certame eleitoral, não sendo possíveis tais imputações somente em sede recursal, sob pena de cerceamento de defesa (fl. 533).

Argumenta, por fim (fl. 533):

[...] as questões pertinentes ao alegado abuso e seu reflexo nas eleições não foram objeto de decisão pela instância ordinária, de tal sorte que nem mesmo poderiam ser objeto do recurso ministerial. De todo modo, conforme já argumentado, não é possível cogitar de conduta lesiva ao equilíbrio das eleições quando se constata que o próprio candidato poderia ter recebido normalmente as doações, bastando que distribuisse **para sua pessoa os lucros da empresa de que é controlador quase absoluto e, em seguida, doasse para sua campanha o numerário recebido. Tudo estritamente dentro do limite de arrecadação e gastos estabelecidos por seu partido**

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo provimento do recurso (fls. 567-581).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO (relator): Senhor Presidente, inicialmente, assinalo que a jurisprudência mais recente desta Corte assenta o cabimento do recurso ordinário quando a decisão recorrida versar matéria que enseja a perda do mandato eletivo estadual ou federal, tenha, ou não, sido reconhecida a procedência do pedido.

Com efeito, nos termos dos arts. 121, § 4º, IV, da CF e 276, II, a, do CE, cabível a interposição de recurso ordinário e não de recurso especial, como suscitado pelo recorrido.

In casu, o Tribunal de origem entendeu pela ilicitude da prova produzida, posto que obtida pelo MPE sem autorização judicial e, considerando a ausência de suporte probatório, julgou a AIME improcedente.

Extraio do *decisum* regional, *verbis* (fls. 376-379):

2. Do exame dos autos verifica-se que, sem ordem judicial, o Órgão Ministerial oficiou à Secretaria da Receita Federal requisitando o dado relativo ao faturamento bruto de 2005 declarado pela empresa Guilherme Campos e Cia Ltda., para fins de verificação da adequação do limite doado ao impugnado e seus candidatos correligionários. A Receita Federal informou por meio do Ofício/GAB/Nº 432/2006, de 15.12.2006, proveniente da Superintendência Regional da 8ª Região Fiscal, os rendimentos brutos auferidos pela empresa [...] naquele ano (fls. 36/37).

Trata-se, à toda evidência, de prova ilícita, pois foi obtida sem autorização judicial. Com efeito, as garantias constitucionais da intimidade e da privacidade de dados, protegidas pelo art. 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal, exigem que a quebra dos sigilos fiscal e bancário deva ser objeto de prévia ordem emanada da autoridade judicial competente, a qual deve ser devidamente fundamentada. Na espécie, a quebra do sigilo fiscal foi requerida pelo próprio Órgão Ministerial à Secretaria da Receita Federal, o que demonstra a desobediência ao mandamento constitucional, o qual não cede ante a prerrogativa conferida ao Ministério Público da União prevista no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, seja pela hierarquia da norma protetiva violada, seja pela especialidade das matérias que são objeto das garantias constitucionais.

Nesse sentido, vale trazer à colação os julgados que seguem, citados pelo i. doutrinador Alexandre de Moraes, egresso dos quadros do Ministério Público:

“Impossibilidade de quebra do sigilo bancário, genericamente, por requisição do Ministério Público: STJ – ‘Requisição de informações bancárias requisitadas pelo Ministério Público – Sigilo bancário. O art. 192 da Constituição Federal estabelece que o sistema financeiro nacional será regulado em lei complementar. Ante a ausência de norma disciplinadora, a Lei nº 4.595/64, que instituiu o referido sistema, restou recepcionada pela vigente Constituição da República, passando a vigorar com força de lei complementar, só podendo, destarte, ser alterada por preceito de igual natureza. Assegurado no art. 38 da Lei nº 4.595/64, o sigilo bancário, as requisições feitas pelo Ministério Público que impliquem violação ao referido sigilo, devem submeter-se, primeiramente, à apreciação do Judiciário, que poderá, de acordo com a conveniência, deferir ou não, sob pena de se incorrer em abuso de autoridade’ (STJ – 5ª T. – HC nº 2.019-7/RJ – Rel. Min. Cid Flaquer Scartezini – Ementário STJ nº 9 /716).”

[...]

Deve ser ressaltado que o e. Supremo Tribunal Federal, por escassa maioria, admitiu a quebra de sigilo bancário diretamente pelo Órgão Ministerial apenas na hipótese de haver dinheiro público envolvido, o que não é o caso dos autos [...].

Nesse proceder, restou demonstrada de forma inequívoca a ilicitude da questionada prova que embasou a ação. As demais provas documentais, bem como a testemunhal (fl. 247), juntadas aos autos, não são aptas a caracterizar a irregularidade suscitada na inicial.

O caso em exame em muito se assemelha ao tratado no REspe nº 28.218/SP¹, da relatoria do e. Min. Joaquim Barbosa, no qual proferi voto-vista nos seguintes termos:

O tema tratado no presente recurso diz com a possibilidade de o Ministério Público requisitar diretamente à Receita Federal dados referentes aos rendimentos anuais de contribuintes, tendo em vista o disposto na lei eleitoral, que estabelece o limite de doações para campanhas eleitorais na ordem de 10% (dez por cento) para pessoa física e de 2% (dois por cento) para pessoa jurídica.

É certo que a garantia constitucional da intimidade e da vida privada do cidadão, na qual se insere o sigilo fiscal, somente pode ser mitigada em caso de interesse público relevante e de suspeita razoável de infração à lei, devendo ser precedida de decisão judicial devidamente fundamentada. Essa é a regra geral, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que, no que concerne ao direito eleitoral, entendo que a regra geral mereça tratamento ponderado, tendo em vista as

¹ Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 28.218/SP. Julgamento iniciado nas sessões de 3.8.2009 e 25.8.2009. Voto do relator pelo desprovemento do agravo. Voto-vista por mim proferido, no sentido de dar provimento ao agravo regimental, divergindo do e. Min. relator. Na sessão de 25.8.2009 pediu vista o Min. Ricardo Lewandowski. Aguardam os Ministros Félix Fischer, Fernando Gonçalves e Arnaldo Versiani.

peculiaridades desse ramo do direito que prestigia, em sua essência, o interesse da coletividade, e, em especial, a moralidade pública.

Ressalte-se que são públicos os processos relativos a registros de candidatos e de prestação de contas, podendo ser as declarações de bens e os dados relativos às contas dos candidatos livremente consultados por qualquer cidadão.

Nesse contexto, entendo que àquelas pessoas, físicas ou jurídicas, que resolvam fazer doações para campanha eleitoral, deva ser aplicado princípio semelhante, tendo em vista o interesse público envolvido, principalmente na lisura do processo eleitoral.

Quem faz doação para campanha política deve, a meu ver, submeter-se a ter revelada, sem maiores complicações, sua receita, para aferição do cumprimento da norma legal.

Vale transcrever as ponderações do *parquet*, aventadas no agravo regimental, a cujos fundamentos me filio (fl. 227):

A questão em análise deve ser tratada com maior cuidado por estar sob a óptica do Direito Eleitoral. A Lei 9.504/97 (arts. 23 e 81) é clara ao disciplinar que as pessoas físicas e jurídicas só poderão fazer doações até o limite de 10% de seus rendimentos e 2% de seus faturamentos respectivamente. Implicitamente, há um dever de quem doa de demonstrar a legalidade da doação.

Qual seria o sentido do limite imposto pela norma se não for possível a verificação dos dados fiscais daqueles que fazem doação? Seria necessário recorrer ao judiciário requerendo a quebra de sigilo fiscal de todas as pessoas que fizeram doações? Refletindo sobre a disciplina da Lei 9.504/97, vê-se que as pessoas físicas e jurídicas quando decidem contribuir financeiramente nas campanhas eleitorais deveriam estar cientes de que resolveram também abrir mão do sigilo em torno de seus dados fiscais, uma vez que devem demonstrar que não doaram acima dos limites permitidos. Ao se entender de forma diversa, estaríamos esvaziando a norma, numa espécie de burla à lei, possibilitando que doações fossem feitas sem a observância de qualquer limite.

Creio, portanto, ser lícito ao Ministério Público requisitar diretamente à Receita Federal os dados relativos somente aos valores dos rendimentos brutos dos doadores, para subsidiar a representação de que trata os arts. 23 e 81 da Lei nº 9.504/97.

Entendo que tal procedimento não configura quebra de sigilo fiscal, tendo em conta que os dados a serem fornecidos deverão ser apenas dos valores brutos recebidos pelo contribuinte no ano anterior ao pleito, sem a individualização dos bens ou das demais informações acerca do patrimônio do doador.

Diante dessas considerações, reconheço a lícitude da prova apresentada pelo Ministério Público.



Conquanto a juridicidade, ou não, da requisição direta pelo Ministério Público não tenha ainda sido objeto de exame final por esta Corte, aplico, no caso, o § 2º do art. 249 do CPC, pois, de logo, aprecio o mérito em favor do recorrido, a quem aproveitaria eventual declaração de nulidade.

A matéria dos autos foi objeto do Recurso Contra Expedição de Diploma nº 763, interposto contra o recorrido, no qual assentei a ausência de comprovação de potencialidade lesiva, de acordo com as razões a seguir expostas.

Sustenta o *Parquet* que a empresa Guilherme Campos & Cia. Ltda., da qual o recorrido é sócio majoritário, obteve, em 2005, faturamento bruto de R\$ 8.630.802,21 (oito milhões, seiscentos e trinta mil, oitocentos e dois reais e vinte e um centavos).

Tal empresa teria doado à campanha do ora recorrido a importância de R\$ 254.000,00 (duzentos e cinquenta e quatro mil reais), valor que somado às doações a outras campanhas eleitorais alcançaria o montante de R\$ 456.500,00 (quatrocentos e cinquenta e seis mil e quinhentos reais), superando o limite de 2% (dois por cento) previsto no art. 81 da Lei nº 9.504/97, que seria de R\$ 172.616,04 (cento e setenta e dois mil, seiscentos e dezesseis reais e quatro centavos).

Assim, a conduta contraria o art. 14, § 2º, da Resolução-TSE nº 22.250/2006, que assim dispõe:

Art. 14. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas e jurídicas poderão fazer doações mediante cheque ou transferência bancária, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais. As doações e contribuições ficam limitadas (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 1º, I e II e 81, § 1º):


I – a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, no caso de pessoa física;

II – a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, no caso de pessoa jurídica;

III – ao valor máximo do limite de gastos estabelecido pelo partido e informado à Justiça Eleitoral, caso o candidato utilize recursos próprios.

[...]

§ 2º 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, sem prejuízo de responder o candidato por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 3º, e 81, § 2º).

Entretanto, o quadro fático delineado e comprovado pela análise dos documentos juntados aos autos não é suficiente à configuração do abuso. O abuso do poder econômico implica, nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, “desequilíbrio nos meios conducentes à obtenção da preferência do eleitorado, bem como conspurca a legitimidade e normalidade do pleito”².

A jurisprudência da Corte exige, para a configuração do abuso do poder econômico, a presença de um elemento essencial, qual seja, a potencialidade do ato em influir no resultado do pleito. Nesse sentido, o RO nº 752/ES, de relatoria do Min. Fernando Neves:

Para a configuração de abuso de poder, não se exige nexo de causalidade, entendido esse como a comprovação de que o candidato foi eleito efetivamente devido ao ilícito ocorrido, mas que fique demonstrado que as práticas irregulares teriam capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado, o que torna ilegítimo o resultado do pleito.

O recorrente, Ministério Público, apesar de sustentar a ocorrência da prática de abuso, em nenhum momento comprova a potencialidade da conduta, apta a comprometer a lisura do pleito e o equilíbrio da disputa eleitoral. Na verdade, nem mesmo faz, na inicial, alusão à sua existência.

A utilização de recursos financeiros na campanha eleitoral em desconformidade com o que determina a Lei das Eleições não é suficiente, por si só, à caracterização de abuso; faz-se necessária a comprovação da potencialidade lesiva da conduta a ensejar o claro desequilíbrio entre os candidatos ao pleito.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso, mantendo, por outros fundamentos, o acórdão recorrido que julgou improcedente a AIME.



² REspe nº 28.387/GO, DJ de 4.2.2008, ref. Min. Carlos Ayres Britto.

EXTRATO DA ATA

RO nº 1.495/SP. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Guilherme Campos Júnior (Advogados: Arnaldo Malheiros e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o recurso, nos termos do voto do relator.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes a Sra. Ministra Cármen Lúcia, os Srs. Ministros Ricardo Lewandowski, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Henrique Neves e o Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício.

SESSÃO DE 28.10.2009.

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

Certifico a publicação deste Acórdão no Diário da Justiça eletrônico de 21/12/2009, pág. 43.

Eu, Weslei Machado Alves
Analista Judiciário, lavrei a presente certidão.