

B

reves anotações sobre o excesso de doações de recursos para campanhas eleitorais.

Fernando Neves da Silva

Advogado. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (Ibrade). Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 1997 a 2004.

Ponto nevrálgico das campanhas eleitorais, seu financiamento sempre foi – e certamente sempre será – objeto de debates; seja para definir novas formas, seja para aperfeiçoar os mecanismos de controle dos recursos para elas arrecadados e nelas utilizados.

Comissão instituída no fim do ano de 2004, pelo então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o notável Ministro Carlos Mário Velloso, deteve-se sobre o assunto e apresentou diversas sugestões.

Uma das ideias então debatidas foi adotada pela Secretaria de Receita Federal, que introduziu, nos formulários de informações àquele órgão, um campo específico para os contribuintes indicarem valores doados a partidos políticos e a seus candidatos. Buscou-se, com isso, fornecer meios à própria Receita para aferir se os limites estabelecidos nos arts. 23, § 1º, e 81, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, estavam efetivamente sendo respeitados.

Em paralelo, o TSE firmou com a Secretaria da Receita Federal um convênio para o controle desses mesmos limites. Em razão do acordo, após consolidar todas as doações declaradas à Justiça Eleitoral, os totais, por contribuinte, são comunicados à Receita, que, em seguida, efetua as conferências devidas, relacionando quais doadores

podem ter extrapolado os limites legais, o que é feito com base nas informações relativas aos exercícios fiscais anteriores ao do ano da eleição.

O Ministério Público Eleitoral pode apenas indagar à Receita Federal se determinada pessoa física ou empresa ultrapassou o limite fixado na legislação eleitoral.

Recebendo a relação dos contribuintes que, nas eleições de 2006, teriam doado acima dos limites previstos, deu-se que o Ministério Público Eleitoral, em vez de requerer judicialmente acesso aos números pertinentes aos rendimentos brutos das pessoas físicas que destinaram recursos para campanhas eleitorais ou, no caso de pessoas jurídicas, ao faturamento bruto delas, optou por requisitar tais informações diretamente à Receita Federal e, com base nelas, iniciar procedimentos contra os referidos doadores, buscando impor-lhes elevadas multas e, em alguns casos, a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, sanção de questionável constitucionalidade, na medida em que parece não ser razoável, nem respeitar o Princípio da Proporcionalidade.

Evidentemente tais pessoas, logo que citadas, arguíram a ilicitude da prova, na medida em que o Ministério Público Eleitoral utilizou-se de informações protegidas pelo sigilo fiscal sem a necessária autorização judicial.

Após inúmeros julgados de Tribunais Regionais reconhecendo a ilicitude do procedimento do Ministério Público, a questão chegou ao TSE, merecendo, de imediato, decisões monocráticas (entre outras, cabe destacar a do Em. Ministro Ricardo Lewandowski, atual Presidente da Corte,

no Recurso Especial Eleitoral nº 28.362, publicada no Diário da Justiça eletrônico em 5/8/2009), reafirmando a inviabilidade de o *Parquet* Eleitoral obter, direta e independentemente de autorização judicial, informações protegidas pelo sigilo fiscal e, com base nelas, iniciar ações buscando a imposição de elevadas e graves sanções.

Depois de intensos debates, o Tribunal, ao julgar o Recurso Especial Eleitoral nº 28.756, de Goiás, reconheceu que o Ministério Público Eleitoral não pode requisitar diretamente à Secretaria da Receita Federal informação sobre o valor do faturamento de empresa para demonstrar que ela não respeitou o limite previsto na Lei das Eleições.

Conforme imediatamente divulgado pela assessoria de imprensa do TSE, para a douta maioria formada por ocasião do julgamento e na linha da proposta apresentada pela Em. Ministra Cármen Lúcia, o Ministério Público Eleitoral pode apenas indagar à Receita Federal se determinada pessoa física ou empresa, em razão das doações que fez, ultrapassou o limite fixado na legislação eleitoral. E, se a resposta for positiva, deve pedir autorização judicial para obter, com a mesma Receita, informações sobre rendimentos ou faturamento bruto.

Entretanto, considerando o convênio firmado entre o TSE e a Secretaria da Receita Federal, essa etapa preparatória pode ser desnecessária, na medida em que tal informação, ou seja, a de que determinado contribuinte não respeitou o limite estabelecido pela legislação em vigor, é fornecida automaticamente pela Secretaria da Receita Federal ao TSE, que a compartilha com o Ministério Público especializado.

De qualquer forma, o que vale destacar é que, se o Ministério Público resolver tomar a iniciativa de pleitear, em Juízo, a imposição de sanções por excesso de doação, deve ter o cuidado de pedir autorização judicial para afastar o sigilo que protege as informações encaminhadas à Receita Federal pelos contribuintes.

Como muito bem registrado na decisão

monocrática referida linhas acima, “embora o sigilo fiscal e bancário não sejam direito absoluto, exige-se, mesmo em defesa do interesse público, a requisição ao Juízo competente” (REsp Eleitoral nº 28.362).

Entendo não ser correta a afirmação de que quem resolve doar a um candidato admite, também, abrir mão de seu sigilo.

Essa garantia assume maior vulto e importância quando diz respeito a doador pessoa física, que não pode ter sua intimidade invadida nem violada pelo simples fato de haver resolvido contribuir para o financiamento de uma campanha eleitoral.

Com o devido respeito a quem pensa diferente, entendo não ser correta a afirmação de que quem resolve doar a um candidato admite, também, abrir mão de seu sigilo.

A meu ver, são coisas diferentes, que merecem tratamentos diferentes. Participar, como financiador, de campanhas eleitorais é direito de todo cidadão e também das empresas, observadas as condições e os limites legais. Outra coisa é a garantia à manutenção do sigilo de dados fiscais protegidos, que, ainda que relativa, só pode ser afastada por autorização judicial.

Além disso, a prevalência de tal posição poderia acabar por desestimular doações para as campanhas eleitorais, atitude que, desde que adotada de acordo com a lei e com completa transparência, contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do processo democrático e para a divisão das responsabilidades, pela desconcentração da origem dos recursos.

Consequentemente, por mais nobres que possam ser as intenções dos ilustres membros do Ministério Público, eles não têm o direito de requisitar diretamente à Administração Pública informações protegidas, cujo conhecimento por

terceiros é condicionado à obtenção de autorização judicial. Ter Poder não é tudo poder.

Constatada a ilicitude da prova que deu início ao procedimento judicial intentado pelo *Parquet*, aquele se encontra ferido de morte, pouco importando que o acusado tenha, no exercício de seu sagrado direito de defesa, trazido aos autos informações sobre seus rendimentos ou faturamento.

Isso porque há de se aplicar, sem dúvida, a teoria dos frutos da árvore envenenada, segundo a qual a ilicitude da prova original contamina as demais, produzidas em sequência e por consequência daquela primeira.

Desse modo, irrelevante que algum acusado, em sua defesa, tenha aceitado ou reconhecido os números indicados pelo Ministério Público, pois é direito seu apresentar a defesa mais ampla possível, explorando todas as vertentes admissíveis.

Sobre a aferição dos limites de doações de pessoas jurídicas, interessante abordagem do tema foi realizada pelo Eg. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por ocasião do julgamento da Representação nº 57, de 2009 (Acórdão nº 137/2010). Para o Juiz Federal Márcio Luiz Coelho de Souza, cujo voto prevaleceu, faturamento bruto não se confunde com receita bruta, que é o resultado comumente solicitado e fornecido pela Receita.

Assim, o Ilustre Magistrado teve por insuficientes, naquele caso, as informações relativas aos rendimentos da representada, tendo em vista a posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 357.950-RS, 358.273-RS, 390.840-MG e 346.084-PR, no sentido da inconstitucionalidade da ampliação da base de cálculo das contribuições destinadas ao PIS e à Cofins, uma vez que faturamento é receita que decorre apenas da venda de mercadorias e serviços, não incluídas as receitas de natureza diversa.

Portanto, caso venha a prevalecer a distinção proposta, não será suficiente apenas apontar o resultado final dos balanços, mas ter-se-á de adentrar no exame dos números e das rubricas, a fim de apurar, com

exatidão, o resultado das vendas e dos serviços, ou de ambos, de modo a identificar o faturamento.

Entretanto, sem deixar de reconhecer a excelência da distinção sob a ótica do Direito Tributário, considero que, para fins de aferição de limites de doações por pessoa jurídica, toda e qualquer receita deve ser considerada, pois sem dúvida essa é a interpretação que melhor atende à finalidade da Lei Eleitoral.

Outra importante decisão do Eg. TSE relacionada com a questão da apuração e da punição de excesso de doações para campanha eleitoral foi tomada por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 36.552, de São Paulo, quando foi definido o prazo para ajuizamento da representação do Ministério Público.

Ante a constatação de que a legislação de regência não estipulava prazo certo para tal ação, a Corte, a exemplo do que definiu também em relação a situações assemelhadas e realçando a necessidade de se dar eficácia aos Princípios da Segurança Jurídica e da Razoabilidade, acatou a proposta do Eminentíssimo e atento Ministro Marcelo Ribeiro e decidiu privilegiar, por analogia, o termo final para os candidatos e os partidos conservarem a documentação concernente a suas contas: 180 dias após a diplomação.¹

Com isso, deu-se tratamento isonômico para doador e beneficiário, pois, desde que o beneficiário da doação só está obrigado a conservar a documentação pertinente a suas contas de campanha até 180 dias após a diplomação, o mesmo prazo foi considerado para eventual questionamento da doação, inclusive quando se suspeita ou se alega que ela possa ter sido feita em quantia superior ao limite estabelecido pela Lei das Eleições.

E não se imagine que a fixação desse prazo pode prejudicar o controle da observância dos limites das doações, nem impedir a cobrança de multas ou imposição de sanções, se justas e pertinentes.

Observe-se, de início, que o prazo de 180 dias a partir da diplomação (que é o ato que encerra o chamado microperíodo eleitoral), na verdade, é

bastante dilatado quando se tem em conta que a questão diz respeito a procedimento pertinente ao Direito Eleitoral, seara em que os prazos normalmente são fixados em três dias, e a ação rescisória tem de ser ajuizada no prazo máximo de 120 dias.

Além disso, é de se ter presente que a Justiça Eleitoral recebe, antes da diplomação, todas as informações dos candidatos acerca das doações por eles recebidas e tem plenas condições de automaticamente agrupar as doações pelo número do CPF e/ou do CNPJ do doador.

Obtidos esses totais, eles ficam disponíveis para os interessados, inclusive para o Ministério Público Eleitoral, que poderá, então, aguardar a conferência a ser feita pela Receita Federal em razão do convênio já mencionado, pedir informações sobre eventual extrapolação do limite legal à própria Receita ou, desde logo, requerer, ao Poder Judiciário, autorização para ter acesso aos dados protegidos, pertinentes a rendimentos ou faturamento no ano anterior ao da eleição.

A informatização dos sistemas utilizados pela Justiça Eleitoral, bem como dos sistemas utilizados pela Receita Federal, permite, sem dificuldade, que todas essas etapas sejam vencidas em curto espaço de tempo.

Portanto, plenamente satisfatório o prazo estabelecido, que assume relevante significado ante a necessidade de se concluir o processo eleitoral e assegurar que os mandatos obtidos sejam exercidos de forma definitiva e segura, o que só ocorre quando restam firmemente consolidadas as relações jurídicas que envolvem os diversos atores, principais ou secundários, do evento eleitoral.

A segurança jurídica, assim como a total transparência das circunstâncias e das etapas percorridas para a obtenção do mandato popular, constitui elemento fundamental de qualquer Nação que pretenda ser respeitada como legítima, desenvolvida e democrática. ■

1. Art. 32 da Lei nº 9.504, de 1997.