

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**DO EFEITO CONFISCATÓRIO DA
MULTA PREVISTA NO ART. 23,
§ 3º, DA LEI Nº 9.504/1997 –
DA OFENSA AO ART. 150, IV,
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
BRASILEIRA**

MARIA STEPHANY DOS SANTOS



DO EFEITO CONFISCATÓRIO DA MULTA
PREVISTA NO ART. 23, § 3º, DA LEI
Nº 9.504/1997 – DA OFENSA AO ART. 150, IV,
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA¹

THE CONFISCATORY EFFECT OF THE
FINE EXPECTED IN ART. 23, § 3º OF LAW
N. 9.504/1997 – OFFENSE TO ART. 150, IV, OF
THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION

MARIA STEPHANY DOS SANTOS²

RESUMO

Trata de doações em campanhas eleitorais, analisando o tema da vedação ao confisco instituído pela Constituição Federal com o objetivo de ensejar reflexão sobre a multa prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Descreve a natureza e aplicabilidade da multa confiscatória no âmbito eleitoral. Com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), conclui-se pelo efeito confiscatório e desarrazoado da multa aplicada sem a devida análise do caso concreto dos doadores e das consequências desproporcionais ao seu direito político passivo.

Palavras-chave: Doação eleitoral. Extrapolação. Multa confiscatória. Vedação. Inelegibilidade.

ABSTRACT

This article deals with donations in electoral campaigns, analyzing the issue of the fence to confiscation instituted by the Federal Constitution with the purpose of provoking a reflection on the fine

¹ Artigo recebido em 18 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 3 de junho de 2017.

² Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PE (2017). Participante no grupo de pesquisa Observatório de Financiamento Eleitoral – Eleições 2016, do Instituto Brasiliense de Direito Político.

expected in art. 23, § 3, of Law n. 9.504/1997. It describes the nature and applicability of the confiscatory fine in the electoral scope. Based on precedents of the Federal Supreme Court (STF), it concludes by the confiscatory and unreasonable effect of the fine applied without due analysis of the concrete case of the donors and its consequences disproportionate to their passive political right.

Keywords: Electoral donation. Extrapolation. Confiscatory fine. Fence. Ineligibility.

1 Introdução

As doações eleitorais têm exercido papel fundamental no desenvolvimento das campanhas eleitorais. Alguns desses recursos foram proibidos após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, com base no qual não mais se permitiu que pessoas jurídicas contribuíssem financeiramente para campanhas eleitorais. Para as eleições de 2016 e seguintes, apenas se permitiram doações de pessoas físicas.

As doações nesse viés passam pelo crivo do limite de 10%, ou seja, a pessoa física só pode doar até o montante de 10% de sua renda bruta auferida no ano anterior. Se acaso o valor doado ultrapassar esse percentual, a legislação eleitoral preconiza duas sanções: a) multa de cinco a dez vezes o valor que ultrapassar; e b) inelegibilidade durante o período de oito anos.

Nesse caminho, analisa-se o tema da vedação ao confisco instituído pela Constituição Federal e o entendimento jurisprudencial, atrelando tal perspectiva à multa prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Por fim, avaliam-se a multa prevista no mencionado instrumento normativo, o seu rito e a sua aplicabilidade bem como a inelegibilidade de que trata a alínea *p* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

2 Aspectos gerais

Antes de adentrar o cerne da temática deste artigo, é necessário descrever algumas questões práticas procedimentais. Como é sabido, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal apreciou a ADI nº 4.650, que vedou o financiamento de pessoas jurídicas seja a campanhas eleitorais, seja a partidos políticos, seja a coligações. Assim, a partir da eleição de 2016, as doações só puderam ser realizadas por pessoas físicas.

As doações desse tipo passam pelo crivo do limite de 10%, ou seja, a pessoa física pode doar apenas o montante de 10% de sua renda bruta auferida no ano anterior. Assim, caso esse valor doado

ultrapasse esse percentual, o doador arcará com as seguintes consequências: *a) multa de cinco a dez vezes o valor que ultrapassar; e b) inelegibilidade durante o período de oito anos.*

Frise-se que toda campanha eleitoral com escopo na transparência e, principalmente, na moralidade exige, após o término do pleito eleitoral, o dever de prestar contas (dos candidatos). Nas eleições de 2016, após o primeiro turno, realizado em 2 de outubro, as prestações de contas finais deveriam ser prestadas à Justiça Eleitoral até 1º de novembro. Nas cidades em que ocorreu segundo turno, realizado em 30 de outubro, o prazo para envio era até o dia 19 de novembro, com a apresentação da movimentação financeira de ambos os turnos. É bom salientar que nesse interregno, compreendido do período de registro de candidatura (15 de agosto) até o primeiro turno (2 de outubro), os partidos políticos, as coligações e os candidatos foram obrigados a entregar à Justiça Eleitoral contas parciais das movimentações financeiras, entre os dias 9 e 13 de setembro.

Em outras palavras, o dever de prestar contas garante a hígidez e a normalidade das eleições, sendo fundamental que haja a declaração de gastos, de ganhos e de toda a contabilização formal, a fim de afastar possíveis abusos e desequilíbrios nas eleições³. É importante enfatizar que a eleição de 2016 foi a primeira com limites de gastos fixados pelo TSE, com o objetivo de garantir verdadeira isonomia financeira aos candidatos no pleito eleitoral⁴. Dessa forma, se esses gastos não pudessem ser contabilizados e fiscalizados pela Justiça Eleitoral, haveria desequilíbrio, bem como transgressão à legalidade.

³ “Recurso Eleitoral nº 84-05.2015.6.13.0034 Procedência: 35ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG Recorrente: Theresa Christina Calonge de Sá Mattos Recorrido: Ministério Público Eleitoral Relator: Juiz Maurício Pinto Ferreira Recurso Eleitoral. Representação. Doação de recursos acima do limite legal. Pessoa Física. [...] Entendimento já apascentado nos tribunais, o de que jantares de campanha são sempre considerados doação. Incontroverso o fato de que houve, objetivamente, doação a maior. Sobre o cômputo do excesso, justificada a aplicação da multa por pertinente. Recurso a que se nega provimento. ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em rejeitar as preliminares e em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Belo Horizonte, 1º de março de 2016. Juiz Maurício Pinto Ferreira Relator”. (TRE/MG: RE nº 84-05, rel. Maurício Pinto Ferreira, julgado em 1º.3.2016. Publicado no DJE de 14 mar. 2016)

⁴ “Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.” (Redação dada pela Lei nº 13.165/2015).

O atual presidente do TSE, Ministro Gilmar Mendes, constituiu o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, que é formado por vários órgãos de fiscalização do Estado – Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil, Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, tribunais regionais eleitorais, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – e viabilizou o cruzamento de dados das pessoas que realizaram doações às campanhas eleitorais identificando o CPF/CNPJ dos doadores e fornecedores⁵.

Após o crivo de análise das prestações de contas, caso haja alguma incongruência entre o valor destinado e o percebido (bruto), a Justiça Eleitoral ajuizará demanda (representação) com escopo no art. 23 da Lei nº 9.504/1997. A referida ação obedecerá ao rito procedimental insculpido no art. 22 da LC nº 64/1990 e deverá ser proposta no domicílio do doador. Essa competência é relativa, e a alteração do domicílio do doador, posterior ao ajuizamento da representação, não altera a competência do juízo^{6,7}.

Havia divergência jurisprudencial acerca do instituto da decadência e do ajuizamento dessa representação, tendo em vista que a legislação eleitoral é omissa. Porém a construção jurisprudencial fixou prazo improrrogável de 180 dias, a contar da diplomação, nas eleições de 2016, marco-limite para a realização da diplomação até o dia 19 de dezembro, para que fosse possível o ajuizamento de ações que possuíssem como causa de pedir a transgressão ao art. 23

⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/tecnicos-do-tcu-e-do-tse-identificam-mais-indicios-de-irregularidades-de-doacoes-e-fornecedores>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

⁶ “CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO DE DOAÇÃO PARA CAMPANHA ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO DA EMPRESA REPRESENTADA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 87 DO CPC. SÚMULA 33 DO STJ. CONFLITO CONHECIDO E DECLARADO COMPETENTE O JUÍZO SUSCITADO DA 15ª ZONA ELEITORAL. A alteração do domicílio do doador, posterior ao ajuizamento da representação, não autoriza a modificação da competência do juízo, consoante dispõe o artigo 87 do Código de Processo Civil. A partir do novo entendimento da Corte Superior Eleitoral (Rep 981-40), passou a ser territorial o critério de fixação da competência para processar e julgar as representações por doações acima do limite legal. Assim, sendo de natureza relativa, o juízo suscitado não poderia declarar de ofício a sua incompetência, conforme entendimento jurisprudencial consolidado pela Súmula 33 do STJ. Declarado competente o Juízo suscitado da 15ª ZE.” (TRE/DF: CC 340-57, rel. Leila Cristina Garbin Arlanch, julgado em 17.7.2013. Publicado no DJE de 19 jul. 2013, p. 4).

⁷ “A *perpetuatio jurisdictionis* impõe a inalterabilidade da competência, a qual, uma vez firmada, deve prevalecer durante todo o curso do processo.” In: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 34.

da Lei nº 9.504/1997⁸. Contudo, a partir da Minirreforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015), afastando qualquer tipo de controvérsia (seja jurisprudencial, seja doutrinária), o Ministério Público Eleitoral pode ajuizar representação até 31 de dezembro de 2017.

A ritualística processual eleitoral para apreciação de casos que ultrapassam a limitação legal de 10% segue as seguintes diretrizes:

- a. representação eleitoral no domicílio do respectivo doador, não sendo possível o seu processamento em outra circunscrição;
- b. expedição do mandado de citação para apresentação de defesa no prazo de cinco dias;
- c. envio do processo ao Ministério Público Eleitoral (MPE) depois da apresentação da defesa;
- d. apresentação das alegações finais;
- e. sentença.

Depois de todo o transcurso processual e se os pedidos formulados na inicial forem julgados procedentes, transitando em julgado o processo, o doador deve efetuar o pagamento da multa à Justiça Eleitoral (5 a 10 vezes o valor que exceder o limite percentual de 10%) no prazo de 30 dias, no qual ainda poderá requerer o parcelamento em até 60 vezes, conforme se extrai do art. 11, § 8º, inciso III, da Lei nº 9.504/1997. Frise-se que a cobrança de multas eleitorais obedece à Resolução nº 21.975, de 16 de dezembro de

⁸ “ELEIÇÕES 2014 - [...] 1 O Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que deve ser obedecido o prazo decadencial de 180 dias, contados da diplomação dos eleitos, para a propositura de representação por doação acima do limite, e não para a citação do representado. 2. Não há falar em prejuízo à defesa por inexistência de documentos hábeis a comprovar eventual divergência no valor da doação, tendo em vista que o fim do prazo de 180 dias para conservação de documentos relativos à prestação de contas de campanha, previsto no art. 32 da Lei nº 9.504/1997, refere-se à guarda da documentação pelos candidatos e partidos, não pelo doador, a quem é dirigida a representação. - PEDIDO QUE SE RESTRINGE, NO MÉRITO, À REDUÇÃO DA MULTA APLICADA - IMPOSSIBILIDADE DE SE ESTABELECEER VALOR ABAIXO DO MÍNIMO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, CONFORME PLEITEADO - INEXPRESSIVIDADE DA QUANTIA DOADA EM EXCESSO NO CONTEXTO DE UMA ELEIÇÃO DE NÍVEL NACIONAL - CARGO DE DEPUTADO FEDERAL - PERCENTUAL POUCO ACIMA DO LIMITE PERMITIDO - REDUÇÃO DA PENALIDADE PECUNIÁRIA PARA O SEU MÍNIMO LEGAL (ART. 81, § 2º, DA LEI Nº 9.504/1997) - SANÇÃO PROPORCIONAL E SUFICIENTE PARA REPRIMIR O ILÍCITO - PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.” (TRE/SC: *RDJE* nº 11868, rel. Davidson Jahn Mello, julgado em 29.10.2015. Publicado no *DJE* de 11 nov. 2015).

2004, e que as sanções não satisfeitas dentro do prazo de 30 dias do trânsito em julgado são registradas no livro de multas eleitorais, sendo constituída a certidão de dívida ativa do doador, que será remetida administrativamente à Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), conforme se extrai da Nota nº 102/2013 desse órgão, que realizará a referida cobrança.

Com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 550, de 11 de abril de 2016, o pedido de parcelamento das multas eleitorais não pode mais ser realizado no *site* da PFN. O doador multado deve se dirigir à Receita Federal para fazê-lo. Ainda, de acordo com a Súmula-TSE nº 56, “a multa eleitoral constitui dívida ativa de natureza não tributária, submetendo-se ao prazo prescricional de 10 (dez) anos, nos moldes do art. 205 do Código Civil”. O não pagamento de qualquer tipo de multa eleitoral enseja a impossibilidade de obter quitação eleitoral, pressuposto inerente ao registro de candidatura e imprescindível para diversas questões particulares.

3 Do princípio da proibição de confisco na Constituição Federal – Da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997

Antes de aprofundar no estudo do princípio em comento, deve-se entender a razão de todo o instituto que inviabiliza a referida confiscação para, assim, compreender a multa eleitoral (art. 23, § 3º) e seu contexto confiscatório. O art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) registra o seguinte conceito: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Portanto, o legislador, no uso de suas atribuições legais, seguindo os parâmetros constitucionais, elabora normas jurídicas que, segundo Paulo de Barros Carvalho (1988, p. 88), são proposições deônticas mediante as quais se imputa uma consequência a um antecedente ou suposto.

Em outras palavras, vê-se a norma no campo estático, que compreende apenas a escrita no seu contexto; enquanto, no campo

dinâmico, analisa-se sua aplicabilidade no campo fático. Assim, Carvalho (1998) entende que as normas que instituem os tributos na verdade nada mais fazem que antever o acontecimento de um fato. Com substrato no direito privado, dá-se nomenclatura ao amoldamento da conduta (fato) à norma abstrata de subsunção, e, na seara tributária, nasce assim o fato imponiblel.

Com escopo nos arts. 5º, inciso II⁹, e 150, inciso I¹⁰, da Constituição Federal de 1988, impõe-se a necessidade de lei que preconize o tributo¹¹. O art. 3º, em consonância ao princípio da tipicidade tributária, e o art. 114¹², ambos do CTN, exigem a definição do fato que seja suficiente para o nascimento da obrigação tributária.

Do conceito de *tributo* extraído do CTN (art. 3º), observa-se que não se pode criar ou instituir tributo com a finalidade de sancionar ato ilícito, não se pode desencadear consequências tão ou mais gravosas do que as sanções penais (BALEEIRO, 2010, p. 911). Os tributos não podem exceder à força econômica do contribuinte. A questão limiar é: por que o cidadão deve dar uma parte de sua propriedade para o Estado?

Há priscas eras, sem definição concreta do instituto do tributo, a sociedade, no período dos filósofos gregos pré-socráticos, baseava-se no estudo da metafísica, sem dar a devida importância ao referido instituto. Martins (2005, p. 165), corroborando esse contexto, conclui que o desinteresse dado à matéria decorria da aceitação como fato natural da sociedade de entregar uma parte de

⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...].”

¹⁰ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...].”

¹¹ Nessa toada, o princípio da legalidade auferiu aspectos de unanimidade com o advento do movimento racionalista. O princípio mencionado exprime a ideia de que a lei é um ato supremo e preponderante sobre qualquer direito de outra natureza. Pressuposto da certeza e da segurança do Estado de direito, a legalidade assegura que somente a lei, como norma representativa da vontade popular, pode criar fatos jurídicos, deveres e sanções.

¹² “Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.”

sua propriedade privada ao Estado e aos governantes, uma vez que estes eram considerados delegados dos deuses.

Existe uma corrente doutrinária que enxerga no tributo, especialmente no imposto, uma limitação ao direito de propriedade, com efeito de expropriação parcial (DE LA GARZA, 1982, p. 288). Nota-se que o princípio do não confisco resguarda o direito de propriedade, em sentido lato, mas não assegura a igualdade (BALEEIRO, 2010, p. 913).

Apesar de o Estado não poder abster-se da realização dos serviços públicos, não se pode utilizar da atividade arrecadatória com o objetivo de suprimir o direito de propriedade do cidadão, prerrogativa constitucional. A terminologia de *propriedade* encontra amparo na própria liberdade (BURDEAU, 1976, p. 375). Assim explica John Locke (1963, p. 20): “cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”. Arendt (2004, p. 122-123) ensina que a propriedade, de certo, congrega atividade inerente ao seu processo vital. Locke (1963, p. 20), por sua vez, diz que a propriedade é uma vertente inexorável da própria condição de vida humana.

Nesse caminho, a busca do Estado para o alcance do interesse público primário não pode ter por base o confisco nas relações com o cidadão. Além do que, é necessário manter a dignidade humana – fundamento constitucional – em relação à qualidade de vida do contribuinte. O conceito de *dignidade da pessoa humana* não existiu sempre, mas foi composto paulatinamente, fruto de diversas circunstâncias históricas, concretizando um dos principais direitos para a espécie humana. Cada homem é um ser único, sem possibilidade de haver outro igual a ele, e sua singularidade deve ser protegida, bem como favorecido seu desenvolvimento segundo seu livre arbítrio; daí advém a ligação entre a dignidade da pessoa humana e a liberdade (COMPLAK, 2006, p. 72).

Nesse contexto, no intuito de enaltecer o preceito da dignidade da pessoa humana, Martins (2001, p. 178-179) assim desanuvia a questão:

Se a soma dos diversos tributos incidentes representa carga que impeça o pagador de tributos de viver e se desenvolver, estar-se-á perante carga geral confiscatória, razão pela qual todo o sistema terá que ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão. Há, pois, um tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da decorrencial. A meu ver, a Constituição proibiu a ocorrência dos dois, como proteção ao cidadão.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria sobre os limites constitucionais do poder de tributar em relação ao princípio constitucional da não confiscação, assentou o seguinte entendimento:

[...] A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte – considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público [...] (ADC-MC nº 8, rel. Min. Celso de Mello).

Esse princípio confere ao contribuinte a observância da preservação da dignidade da pessoa humana, haja vista ser premente a necessidade da garantia do mínimo vital ao homem, ou seja, esse princípio exige que o tributo não seja muito elevado, a fim de que não impeça a continuidade das atividades empresariais ou de que leve o contribuinte a se desfazer de seus bens para efetuar o pagamento das exações¹³.

Nesse sentir, observa-se que a criação de tributos que possuam alíquota, base de cálculo desarrazoada, incorrerá em nítido confisco ao contribuinte – apesar de que esse pressuposto não alcança a literalidade da confiscação, a julgar pelo subjetivismo empregado

¹³ Nesse contexto, observa-se que se trata de uma garantia absoluta inerente ao Estado democrático de direito e que deve ser resguardada.

à palavra “confisco”¹⁴ –, sendo seu alcance palpável só na análise do caso concreto¹⁵. Dessa forma, no intuito de preservar diversos direitos fundamentais do brasileiro, o constituinte originário consagrou a impossibilidade da instituição de tributos com efeitos confiscatórios a fim de assegurar os direitos fundamentais integradores da dignidade da pessoa humana, e tal garantia deve ser preservada sob o contexto da impossibilidade do retrocesso dos direitos fundamentais.

O art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é, por excelência, norma sancionadora que imputa àqueles que ultrajarem o limite estabelecido às doações realizadas nas campanhas eleitorais, qual seja, 10 %, o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. É bom ressaltar que a referida limitação é imposta tão somente às doações destinadas às campanhas eleitorais, pois os partidos políticos também podem receber doações de pessoas físicas, mas não há um percentual instituído na legislação eleitoral, conforme se extrai do art. 39 e seguintes da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Escudado nesse sólido embasamento, é perceptível que a imposição de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia que exorbita o limite de 10% é sobremaneira confiscatória, haja vista que não se leva em consideração toda a conjuntura econômica do cidadão que optou por realizar a doação. Sem olvidar que a aplicação da mencionada reprimenda ocasiona uma egressão da prática (doações) nos pleitos futuros, isto é, no momento que alguém realiza a doação acima dos limites impostos pela legislação eleitoral e recebe a “punição”, não terá mais interesse em realizar qualquer tipo de financiamento às campanhas eleitorais. Isso é problemático.

O cerne dessa questão gira em torno da exorbitância cobrada a título de “restauração” da norma estiolada. Não há parâmetros

¹⁴ “Trata-se, na realidade, de um conceito aberto, a ser utilizado pelo juiz, com apoio em seu prudente critério, quando chamado a resolver os conflitos entre o poder público e os contribuintes.” In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do rel. Min. Celso de Mello, em 23.4.2013, Segunda Turma. DJE de 28 jun. 2013.

¹⁵ STF: ADI nº 2.010 MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 30.9.1999, órgão julgador: Tribunal Pleno. “[...] ADI nº 790/DF (RTJ 147/921). A tributação confiscatória é vedada pela Constituição da República.”

normativos objetivos capazes de auferir o efeito confiscatório que incidirá sobre o transgressor, mas a prática revela que a referida norma traz consigo um nítido efeito confiscatório. Exemplificando, um montante declarado pelo cidadão no ano-base de 2009/exercício de 2010 no total de R\$21.126,56 viabilizaria a doação de até R\$2.112,65, mas, *in casu*, houve a doação no valor de R\$5 mil, dos quais R\$2.887,35 ultrapassaram o limite de 10%, sendo-lhe aplicado o patamar mínimo de 5 vezes o excedente, o que totalizaria uma multa de R\$14.436,75, ou seja, 68,3% do valor declarado no ano-calendário 2009/exercício de 2010. Em termos ainda mais práticos, uma única doação culminou em quase 9 meses dos proventos recebidos pelo doador, haja vista que, levando em consideração o montante declarado, ele percebia mensalmente o *quantum* de R\$1.760,54. Assim, percebe-se claramente o efeito confiscatório da multa sobre os bens do doador, o que é inadmissível segundo os parâmetros constitucionais.

A multa insculpida no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, sem nenhuma análise factual, principalmente no que tange aos valores declarados, leva à confiscação do patrimônio adquirido pelo doador no ano anterior às eleições objeto da doação, em total ofensa ao art. 150, IV, da Constituição Federal.

4 Da impossibilidade da existência de tributo ou multa com efeito confiscatório no ordenamento jurídico brasileiro – Do entendimento jurisprudencial

Enaltecendo o viés insculpido no tópico anterior, denota-se que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tenciona-se a impossibilidade de instituição pelos entes federativos de tributos com efeito confiscatório. De maneira elucidativa, Sacha Calmon (2001, p. 246) aduz: “Quando o tributo, digamos o IPTU, é fixado em valor idêntico ao do imóvel tributado, ocorre o confisco através do tributo. Quando o IR [imposto de renda] consome a renda inteira que tributa, dá-se o confisco”.

Nesses termos, os entes federativos se valem da prerrogativa dada pela Constituição para arrecadar fundos para os cofres públicos por meio dos tributos. Porém, exorbitam tais privilégios na medida em que mascaram o confisco com o nome de exação, sendo um confisco por intermédio do tributo¹⁶. O Supremo Tribunal Federal ampliou essa característica de confiscação às multas; este foi o entendimento consignado a partir dos julgamentos da ADI nº 551/RJ e na ADI nº 1.075-MC/DF¹⁷.

No caso, a proibição constitucional da vedação ao confisco no tributo, por meio da construção jurisprudencial e da fomentação doutrinária, foi estendida ao instituto da multa, pois, mesmo que ocorra a transgressão ao parâmetro normativo, o sujeito passivo, que receber a aplicação da multa não pode ser punido de forma desmesurada, atingindo patamar astronômico, sob pena de se estar diante de notório confisco, o que é vedado¹⁸.

Apesar de ser esse o entendimento do STF, há doutrinadores que tergiversam sobre a aplicabilidade do não confisco à multa. Como exemplo, o doutrinador Hugo de Brito Machado argumenta que, ao vedar a aplicação desse efeito nas multas, dar-se-ia ensejo ao cometimento de mais ilícitos, pois teriam a garantia da vedação ao confisco e à maioria dessas multas; teriam o viés educacional¹⁹.

¹⁶ STF: AI nº 727.872/RS, rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 29.9.2011. *DJE* nº 192, divulgado em 5.10.2011, publicado em 6.10.2011.

¹⁷ “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MULTA PUNITIVA. VEDAÇÃO DE TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA. ART. 3º DA LEI 8.846/94. ADI 1.075-MC/DF. EFICÁCIA ERGA OMNES DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – É aplicável a proibição constitucional do confisco em matéria tributária, ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento pelo contribuinte de suas obrigações tributárias. Precedentes. II – Eficácia *erga omnes* da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposto no art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99. III – Inexistência de novos argumentos capazes de afastar as razões expendidas na decisão ora atacada, que deve ser mantida. IV – Agravo regimental improvido.” (STF: AI nº 482.281/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma. *DJE* nº 157, divulgado em 20.8.2009, publicado em 21.8.2009, ement. v. 02370-07).

¹⁸ STF: RE nº 833.106/GO, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 25.11.2014, Primeira Turma. *DJE* nº 244, divulgado em 11.12.2014, publicado em 12.12.2014.

¹⁹ Conferência proferida em Congresso da Academia Brasileira de Direito Tributário, em São Paulo, em 10.11.2000. Disponível em: <[121](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&e&src=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwicubfX5J3MAhVKE5AKHR3NBu wQFgg4MAU&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F892481&usq=AFQjCNE0-PzQtjzXB5oMNYgfySUV7bjg5w&bvm=bv.119745492,d.Y2l>. Acesso em: 20 abr. 2016.</p></div><div data-bbox=)

Contudo, seguindo o entendimento majoritário, alicerçado pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF, é factível que as multas eleitorais não podem ser rechaçadas de tal entendimento. Mantê-lo afastado da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é estiolar sobremaneira a supremacia da Constituição, bem como o Estado democrático de direito, que veda o confisco do patrimônio daqueles que praticam doações acima do percentual permitido.

5 Da multa do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997

O financiamento dos partidos sempre terá uma cadeira cativa no banco das discussões, pois denota um tema de grande relevância nas sociedades democráticas. Realizando-se análise histórica do desenvolvimento dos partidos, vê-se que, com o avanço e o desenvolvimento das entidades partidárias, as campanhas tornaram-se cada vez mais custosas. De início, tinha-se a conquista do eleitorado por meio de propostas menos robustas, como a utilização de panfletos simples com a exposição de uma cadeia ideológica; hodiernamente, com o avanço da tecnologia, os custos estão calcados na busca incessante do eleitorado no mundo além do contato físico (SANTANO, 2014, p. 11).

Portanto, há um liame tênue entre os partidos e o financiamento nos pleitos eleitorais, que passa a ser mais custoso com o aumento do corpo eleitoral. Ana Claudia Santano (2014, p.11) elenca que os partidos, numa perspectiva histórica, ganharam destaque na observância da utilização de dinheiro para custear as atividades ordinárias e extraordinárias. Assim, atualmente, poder-se-ia afirmar que é falacioso abordar política excluindo financiamento.

Há, na construção das entidades partidárias, quatro estágios (SANTANO, 2014, p. 11)²⁰ de desenvolvimento que envolvem a sociedade civil e, principalmente, o Estado. Essa evolução se deu com

²⁰ Dos partidos de quadros, passou-se aos partidos de massa, que se baseia na estruturação do voto popular, na integração e na mobilização da massa de cidadãos “com um perfil mais popular, uma maior capacidade de agregar vontades, bem como criar novas maneiras de arrecadar recursos econômicos, e assim poder competir com a elite, antes ocupante hegemônica do Estado” (SANTANO, 2014, p. 11). Com o passar dos anos, os partidos de massa tornaram-se inoperantes, passando à existência dos partidos *catch-all*, que são aquelas entidades partidárias mais custosas na forma de fazer política.

o próprio desenvolvimento das sociedades democráticas. Nota-se que os partidos se foram incorporando aos poucos no cenário político e ganharam respaldo com o efetivo aumento do corpo eleitoral, isto é, da universalização do sufrágio, idealização seguida nos países que adotaram as formas de governo representativo. A jurista Mariza Crasto Pugliesi (2006, p. 39), corroborando esse entendimento, assevera:

Mesmo que a expressão já fosse antes utilizada, apenas se pode falar em partidos políticos quando a política moderna se configura em termos de participação eleitoral alargada, ou seja, se torna competitiva e quando os cargos de representação e de governo passam a ser atribuídos através da consulta eleitoral.

Os partidos políticos constituem uma entidade formada pela livre associação de pessoas cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa aos direitos fundamentais (GOMES, 2010, p. 77).

A Carta Magna de 1988 enaltece sobremaneira a importância dos partidos políticos. De acordo com seu art. 14, § 3º, a filiação partidária constitui um dos requisitos para a candidatura aos pleitos eleitorais, no pressuposto das condições de elegibilidade. No art. 17, por sua vez, tem-se a liberdade de criação e de autodeterminação dos partidos. O Estado, portanto, está constitucionalmente proibido de interferir de forma direta nas entidades partidárias.

Nesse caminho, os partidos políticos não podem manter ou financiar as campanhas eleitorais sozinhos, por isso há necessidade de a Lei Eleitoral permitir o recebimento de doações nos pleitos eleitorais. As eleições de 2016 foram as primeiras com limites de gastos fixados pelo TSE, a fim de garantir verdadeira isonomia financeira aos candidatos²¹. O sistema brasileiro eleitoral impõe limite para a realização de doações de pessoas físicas às campanhas. Antes da promulgação da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, e do julgamento da ADI nº 4.650, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, era viável o financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

²¹ “Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.” (Redação dada pela Lei nº 13.165/2015).

A utilização de recursos de pessoas jurídicas sofreu restrição por meio do julgamento realizado no dia 17 de setembro de 2015. O Supremo Tribunal Federal julgou procedente em parte o pedido formulado na ADI nº 4.650,

[...] para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. (BRASIL, 2015).

Portanto, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral regular a aplicação da nova norma e estabelecer os mecanismos de fiscalização e controle. Isto é, o fim das doações das empresas, a partir do julgamento exarado pelo STF, já surtiu efeitos para as eleições que aconteceram em 2016. A razão é clarividente, haja vista que os efeitos no julgamento seguiram a regra *ex tunc, erga omnes*, valendo a partir da publicação, que passará a dispor de seus efeitos no mundo jurídico.

Esse julgamento se deu numa tentativa de conter abusos do poder econômico nos pleitos eleitorais. Observa-se que a máxima que paira sobre as campanhas (candidaturas) é que só ganha eleição quem dispuser de riquezas, meios que possibilitem a vitória em determinado cargo. Nesse viés, é interessante relembrar casos que tiveram o mesmo fim, qual seja, a tentativa de controlar o financiamento de campanhas, por exemplo, Watergate, nos EUA, e o Caso Filesa, na Espanha, que deixaram nítido que uma legislação que regula proibindo ou mitigando o acesso do dinheiro privado ao financiamento da política sem efetiva fiscalização não será exitosa (SANTANO, 2014, p. 20).

A questão não é tão simples e sempre será objeto de discussão, pois, numa sociedade ativa que dispõe da democracia liberal, “há necessidade que as empresas participem do jogo democrático?” (SANTANO, 2014, p. 15). Afirma a autora:

[...] não é factível querer afastar os partidos dos recursos alheios. O dinheiro procedente de doações privadas sempre estará

presente nas finanças dessas organizações, e quanto mais duras sejam as normas proibitivas, provavelmente serão mais ineficazes. (SANTANO, 2014, p. 15).

Desse modo, a partir do novel entendimento expedido pelo STF, o art. 23 da Lei 9.504/1997 permite apenas que pessoas físicas realizem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Da leitura do dispositivo, questiona-se a possibilidade da realização de doações por pessoas físicas que não declararam seus rendimentos ao fisco.

Os isentos podem doar? A resposta é positiva, pois o isento de declarar imposto de renda deve ter o percentual de doação calculado com base no limite de rendimentos estipulados para a isenção. No ano de 2015, a base de cálculo anual para ter a isenção foi de R\$21.453,24, o que gira em torno de R\$1.787,77 ao mês. Dessa forma, o isento só podia doar nas eleições de 2016 até o limite de R\$2.145,32, o que correspondia a 10% do teto previsto para a isenção do imposto de renda.

Assim, para que haja liberdade democrática aos brasileiros que desejam doar dinheiro às campanhas eleitorais, podem tanto o declarante quanto o isento pessoa física efetuar a doação no montante que não ultrapasse 10% do valor declarado no ano anterior às eleições.

As doações realizadas acima do valor permitido no art. 23 da Lei nº 9.504/1997 são detectadas por meio do cruzamento das informações – efetuado pela Receita Federal do Brasil – dos doadores das campanhas, fornecidas pela Justiça Eleitoral, com o banco de dados dos contribuintes mantido por aquele órgão fazendário, conforme se extrai do art. 21, § 4º, inciso III, da Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015²².

²² “A secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho de 2017, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até 31 de dezembro de 2017, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no § 2º e de outras sanções que julgar cabíveis” (Lei nº 9.504/1997, art. 24-C, § 3º).

O prazo que o Ministério Público Eleitoral possuía para propor a representação era de 180 dias, a contar da diplomação. Com o advento da Minirreforma Eleitoral, tem agora até 31 de dezembro de 2017, conforme exposto anteriormente.

A doação de quantia acima dos limites fixados nesse artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. A norma eleitoral já apresenta preceito secundário ensejando a aplicação de multa àqueles que realizarem doações acima do permitido por lei²³. A celeuma é que a Constituição Federal não estabelece um limite, e o STF, por vezes, conforme exposto neste trabalho, já deliberou que a verificação do não confisco na multa só seria constatável por meio do escrutínio do caso concreto.

Assim, é necessário realizar análise prática nas eleições de 2016, por exemplo: “A” é isenta e realiza uma doação à determinada campanha, no montante de R\$3.500,00, ou seja, ultrapassou a quantia de R\$1.356,68. Nesse ínterim, será aplicada ao doador em questão multa de 5 a 10 vezes o valor que ultrapassar. Supondo que o juízo aplique o valor mínimo, “A” terá que efetuar o pagamento no montante de R\$6.783,40, o que corresponde a 31,62% da base de cálculo isenta, ou seja, “A” terá de pagar à Justiça Eleitoral pela doação que efetuou quase 32% de sua renda auferida no ano de 2015.

O caráter confiscatório chama a atenção, haja vista que quase 40% da renda bruta auferida por “A” em 2015 foi comprometida. Esse patamar fixo de multa está intrinsecamente atrelado ao confisco, instituto terminantemente vedado pelo ordenamento jurídico. Isso, é claro, sem levar em conta os valores que já foram tributados normalmente (retidos na fonte) na renda de “A” – além de toda a inflação que corrói a vida dos brasileiros –, ainda tem de dar boa parte de sua renda auferida no ano anterior, pois ultrapassou o limite insculpido na norma eleitoral.

²³ “A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea p, da LC nº 64/1990 não é sanção imposta na decisão judicial que condena o doador a pagar multa por doação acima do limite legal, mas possível efeito secundário da condenação, verificável se e quando o cidadão requerer o registro de sua candidatura, desde que presentes os requisitos exigidos” (REspe nº 388-75, Acórdão de 11.11.2014, rel. Min. Gilmar Mendes. Publicado no *DJE* de 4 dez. 2014, p. 10-11).

Ressalte-se que esse percentual fixo da multa para aqueles que ultrapassarem os 10%, sem verificar o contexto e a renda auferida por aquele que doou além do permitido, é confiscatório e no mínimo desarrazoado, devendo ser extirpado do ordenamento jurídico.

6 Da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea p, da LC nº 64/1990

A inelegibilidade tem por critério teleológico resguardar a moralidade administrativa. O princípio da moralidade, por sua vez, exige que o cidadão pautar sua atuação conforme os princípios éticos aceitáveis socialmente, estando relacionado com a ideia de honestidade e exigindo a estrita observância de padrões éticos.

Nesse diapasão, com o intuito de enaltecer ainda mais este conceito, a Constituição Federal de 1988 dispõe expressamente tal princípio. Os direitos políticos estão insculpidos nos art. 14, 15 e 16 da Carta Magna. São, portanto, direitos fundamentais e estão entrelaçados aos regimes livres, cuja existência é característica de um Estado democrático, que reconhece a participação popular ativa na vida política que influencia diretamente na formação dos seus órgãos representativos e na construção do Estado, conforme preconizava Pontes de Miranda (1967, p. 567).

Para fazer jus aos direitos políticos, é necessário realizar o alistamento perante a Justiça Eleitoral, ganhando o título de cidadão. A Constituição proibiu expressamente o alistamento de eleitores estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, aos conscritos. Dessa forma, é possível ter o direito político ativo, que dá ensejo ao direito de votar, e o direito político passivo, que possibilita ao cidadão ser votado. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios aos maiores de 18 anos e facultados aos analfabetos, aos maiores de 70 anos bem como aos maiores de 16 e menores de 18 anos.

O direito político passivo ou *jus honorum* é exercitável após a devida análise de alguns requisitos, que são três: a) condições de elegibilidade; b) causas de inelegibilidade; e c) pressuposto de registro de candidatura. O atendimento desses três quesitos formam a

elegibilidade capaz de dar ao cidadão a possibilidade de ser eleito. Deve-se fazer diferenciação entre as condições de elegibilidade e a elegibilidade. As condições são pressupostos para a aparição da elegibilidade, enquanto a elegibilidade é o direito de ser votado. Entenda-se por pressupostos o suporte fático, efeitos jurídicos (COSTA, 2013, p. 67).

As condições de elegibilidade são requisitos positivos e devem ser preenchidos para ser possível o exercício da elegibilidade, enquanto as causas de inelegibilidade são requisitos negativos que afastam a viabilidade do exercício do direito político passivo. Nesse caminho, para que o cidadão exerça o seu direito político passivo, deverá preencher todas as condições de elegibilidade e não incidir em nenhuma causa de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade estão no rol do art. 14 da Constituição Federal, que são a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima, a depender do cargo. No caso dos cargos de vereador, exige-se a idade mínima de 18 anos e, com o advento da Minirreforma Eleitoral, a idade deve ser comprovada no ato de registro, ou seja, no último pleito, a partir da realização das convenções até o dia 15 de agosto de 2016, conforme preconiza o art. 11, § 2º, da Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015, e não mais no dia da posse.

A própria Constituição estabelece algumas inelegibilidades, pois veda o exercício do *jus honorum* aos inalistáveis e aos analfabetos. Contém também um empecilho aos chefes do Poder Executivo e a quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos: só podem ser reeleitos para um único período subsequente; e para concorrerem a cargo diverso devem se desincompatibilizar seis meses antes. Nesse ínterim, ampliou-se essa inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, ao cônjuge e aos parentes consanguíneos e afins até o segundo grau ou por adoção, os quais não podem exercer o direito político passivo; portanto, essa inelegibilidade comumente chamada de inelegibilidade reflexa, implica tornar inelegível a pessoa não detentora do poder em razão da consanguinidade. Tal proibição visa afastar o que antes era permitido no Brasil,

prefeito itinerante, com o crasso abuso econômico/político dessas candidaturas, conforme foi pacificado pelo STF no julgamento do RE nº 637.485. Essa inelegibilidade é suprimida se o candidato já for titular de mandato eletivo e for candidato à reeleição.

Com isso, o STF editou a Súmula Vinculante nº 18, para aplicar também essa inelegibilidade adquirida pelos laços sanguíneos à dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, o que não afasta a inelegibilidade referida no § 7º do art. 14 da Constituição Federal. Contudo, uma ressalva deve ser feita: se houver falecimento do titular no primeiro mandato, com a sucessão pelo vice-prefeito e o cônjuge supérstite construir novo núcleo familiar, não se aplica a inelegibilidade reflexa²⁴.

A última inelegibilidade elencada pela Constituição Federal é a do militar. Vale salientar que, no momento que ele for realizar o seu registro de candidatura, não precisará comprovar a filiação partidária de um ano. A Carta, então, traz duas condições para o militar que queira exercer o seu direito político passivo: aquele que tiver menos de dez anos de serviço deverá afastar-se da atividade; mas se contar com mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passa automaticamente no ato da diplomação – nas eleições de 2016, foi dia 19 de dezembro –, à inatividade.

O § 9º do art. 14 da CF dispõe que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e prazos de cessação correlatos. Essas outras inelegibilidades estão insculpidas na Lei Complementar nº 64/1990 e possuem o fim precípuo de dar normalidade e legitimidade às eleições, para ir contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. A referida lei complementar estabelece em seu bojo inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e relativas.

No caso em análise, objeto deste estudo, averigua-se a redação da alínea *p* do inciso I do art. 1º da referida lei complementar:

²⁴ STF: Plenário. RE nº 758461/PB, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 22.5.2014 (repercussão geral).

Art. 1º [...]

I - [...]

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral [...].

Essa inelegibilidade acarreta a impossibilidade do exercício do direito político passivo durante o período de oito anos a contar da decisão que for proferida na representação que tiver por escopo as causas de doações.

Nesse ínterim, a partir do momento que o juízo eleitoral reconhecer que a pessoa física ofereceu doação acima do limite permitido pela legislação eleitoral, que é de 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior à eleição, incidirá, além da multa sobre o montante que ultrapassar de cinco a dez vezes o limite permitido da doação, a inelegibilidade por um período de oito anos.

As inelegibilidades elencadas na LC nº 64/1990 visam resguardar a probidade e a lisura dos pleitos eleitorais, ou seja, afastar os pretensos candidatos que não preencham os requisitos inerentes ao exercício do múnus público, pois o que está em jogo é a *res publica*, ou seja, o interesse público primário.

Contudo, veja-se que a inelegibilidade elencada na referida alínea *p* atrai uma “sanção” que exorbita a esfera pessoal e recai em direito político passivo por “benefícios” proporcionados a campanhas de terceiros. Essa inelegibilidade atinge apenas o direito político passivo, permanecendo o direito de votar²⁵. Outrossim, deve ser observado o rito que foi seguido pela autoridade judiciária, haja vista que, para que seja possível declarar a pessoa física inelegível, o juízo eleitoral deve seguir o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, mesmo que o ajuizamento se paute pelo art. 96 da Lei das Eleições. Nessa inelegibilidade, é dispensável a lesividade da conduta ou mesmo o benefício à campanha obtido com a doação.

²⁵ TSE: Ac. nº 22014/2004 e nº 12371/1992: a inelegibilidade atinge somente a capacidade eleitoral passiva; não restringe o direito de votar.

Nesse caminho, o TSE vem analisando cada caso concreto com acuidade. Tanto é assim que as doações que ultrapassarem o limite de 10% só serão consideradas ilegais se configurarem abuso do poder econômico, ou seja, a inelegibilidade referida na alínea *p* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 está passando por interpretações positivas pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral, para que a incidência da inelegibilidade seja possível apenas se houver um clarividente abuso do poder econômico; no mais, o TSE caminha na elaboração de um norte para servir de parâmetro para esse tipo de situação. Dessa forma, a questão que fica é esta: as declarações de inelegibilidade reconhecidas antes da mudança de entendimento do TSE permanecerão, ou seguirão esses novos parâmetros estabelecidos?²⁶

²⁶ “ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO A VEREADOR. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I ALÍNEA *p*, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. DECISÃO COLEGIADA QUE APLICOU MULTA POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL SUSPensa POR LIMINAR DE MINISTRO DO TSE. INELEGIBILIDADE SUSPensa CONSEQUENTEMENTE. INCIDÊNCIA DO ART. 26-C DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea *p*, da Lei Complementar nº 64/1990 não é sanção imposta na decisão judicial que condena o doador a pagar multa por doação acima do limite legal (art. 23 da Lei nº 9.504/1997), mas possível efeito secundário da condenação, verificável se e quando o cidadão se apresentar como postulante a determinado cargo eletivo, desde que presentes os requisitos exigidos. 2. Requisito implicitamente previsto no art. 10, inciso I, alínea *p*, da Lei de Inelegibilidade é que a condenação colegiada por doação acima do limite legal não esteja suspensa por decisão judicial, pois ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ (art. 51, inciso XXXV, da CF/1988) [...]” (TSE: REspe nº 229-91, rel. Min. Gilmar Mendes).

“ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. INELEGIBILIDADE. EXCESSO DE DOAÇÃO. ALÍNEA *p*. REQUISITOS. TIPOS. INTERPRETAÇÃO. PARÂMETRO CONSTITUCIONAL. PROVIMENTO. REGISTRO DEFERIDO. 1. Não é qualquer tipo de doação que gera a inelegibilidade, mas somente aquelas que se enquadram como doações eleitorais (assim compreendidas as disciplinadas pela legislação eleitoral, em especial pela Lei nº 9.504/1997), que tenham sido tidas como ilegais (ou seja, que tenham infringido as normas vigentes, observados os parâmetros constitucionais), por decisão emanada da Justiça Eleitoral (são inservíveis para esse efeito, portanto, as decisões administrativas ou proferidas por outros órgãos do Poder Judiciário) que não esteja revogada ou suspensa (requisito implícito – REspe nº 229-91, rei. Min. Gilmar Mendes, *DJE*, 4.8.2014) e tenha sido tomada em procedimento que tenha observado o rito previsto no artigo 22 da LC nº 64/1990, o que exclui, por consequência, as que tenham sido apuradas por outros meios, como, por exemplo, a representação de que trata o art. 96 da Lei nº 9.504/1997. 2. No caso das doações realizadas por pessoas jurídicas, é necessário que se comprove que o candidato era dirigente da pessoa jurídica doadora ao tempo da doação, compreendendo-se como dirigente a pessoa que – a par da existência de outras – detém o poder de gerir, administrar e dispor do patrimônio da pessoa jurídica doadora. 3. No processo de registro de candidatura, não cabe reexaminar o mérito da decisão judicial que julgou ilegal a doação eleitoral, cabendo apenas verificar se foi adotado o rito do art. 22 da LC nº 64/1990, sem adentrar na análise da existência de eventuais vícios ou nulidades que teriam ocorrido no curso da representação. 4. Para definição do alcance da expressão ‘tida como ilegais’, constante da alínea *p* do Art. I, 1, da LC nº 64/1990, é necessário considerar o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição, pois não é qualquer ilegalidade que gera a inelegibilidade, mas apenas aquelas que dizem respeito à normalidade e legitimidade das eleições e visam proteção contra o abuso do

7 Considerações finais

A Constituição Federal veda expressamente o confisco mediante tributo ou multa, por meio do poder fiscalizador do Estado. Essa vedação tem por fim garantir bem como enaltecer a propriedade e a dignidade da pessoa humana, por vezes no passado mitigadas.

Ocorre que a legislação eleitoral prevê, em seu art. 23, § 3º, multa àqueles que ultrapassarem 10% do rendimento anual auferido no ano anterior ao das eleições. Ou seja, contém em seu âmago um percentual fixo, o que fere frontalmente a vedação contida na Constituição e os parâmetros insculpidos nas decisões do STF, conforme se deixou assentado no julgamento da ADI nº 2.010 MC/DF.

Nesse caminho, sem considerar a afronta à dignidade da pessoa humana e à propriedade do cidadão, ainda há sanção de inelegibilidade por proibição do exercício do direito político passivo pelo período de oito anos decorrente de doação destinada a terceiros. Ou seja, não basta a matéria estar literalmente em confronto com a Constituição Federal (art. 150, inciso IV), bem como aos precedentes do STF e aos direitos fundamentais; ainda preconiza mitigação ao livre exercício do direito político passivo.

O art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, portanto, nada mais é do que um acinte aos preceitos e garantias constitucionais do cidadão, que merecem ser revistos.

Referências

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. São Paulo: Forense, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

poder econômico ou político. 5. Reconhecido expressamente pelas decisões proferidas na representação para apuração de excesso de doação que não houve quebra de isonomia entre as candidaturas, deve ser afastada a hipótese de inelegibilidade por ausência dos parâmetros constitucionais que a regem. Recurso provido para deferir o registro da candidatura” (TSE: RO nº 534-30, rel. Min. Henrique Neves).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais. *Notícias do STF*, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 7 out. 2015.

BURDEAU, Georges. *Les libertés publiques*. 3. ed. Paris: LGDJ, 1976.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COMPLAK, Krystian. Dignidad humana como categoría normativa en Polonia. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 14, p. 72, ene./jun. 2006.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral: teoria da inelegibilidade: Direito Processual Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DE LA GARZA, Francisco Sergio. *Derecho financiero mexicano*. 11. ed. México: Porrúa, 1982.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: IBRASA, 1963.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 6, t. 1.

_____. *Uma teoria do tributo*. São Paulo: Quartier Latin. 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. T. 4.

PUGLIESI, Mariza Crasto. *Os partidos políticos nas constituições brasileiras*. Recife: Nossa Livraria, 2006.

SANTANO, Ana Cláudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no Direito Comparado*. Paraná: Ed. Ithala, 2014.