



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

# DEMOCRÁTICA

VOLUME 6 • 2020



# O CONCEITO DE RENDIMENTO BRUTO NA APURAÇÃO DE DOAÇÕES ELEITORAIS ACIMA DO LIMITE LEGAL: O CASO DOS PRODUTORES RURAIS

*Adriano Meireles Borba<sup>1</sup>*

## RESUMO

A legislação acerca das doações eleitorais estipula o limite para as doações financeiras por doador de até 10% do “rendimento bruto” auferido no ano anterior, conforme declaração feita no Imposto de Renda do ano anterior ao pleito. Entretanto, em razão da ausência de definição clara na norma quanto ao que seria “rendimento bruto”, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem considerado a receita total auferida pelo produtor rural como sinônimo do conceito de rendimento bruto. Este estudo, após analisar as normas vigentes e a jurisprudência citada, questiona os fundamentos da interpretação em voga – mais que isso, aponta elementos da norma tributária que, na hipótese de produtor rural, definem rendimento bruto de forma dissonante ao consolidado na jurisprudência da Corte Eleitoral. Ao final, foram sucintamente expostos os impactos do atual posicionamento jurisprudencial, ilustrando como o entendimento vigente provoca efeitos para muito além do patrimônio do doador produtor rural, impactando a própria representatividade da população brasileira no Poder Legislativo.

---

1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, pós-graduado em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Analista Judiciário e Chefe de Cartório da 7ª Zona Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Integrante do corpo docente da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail : [adrianoborba@hotmail.com.br](mailto:adrianoborba@hotmail.com.br)

- PALAVRAS-CHAVE:**
1. Doação eleitoral
  2. Doação acima do limite legal
  3. Produtor rural
  4. Rendimento bruto
  5. Campanha eleitoral

## **1 Considerações iniciais sobre a doação acima do limite legal: limites da Lei das Eleições e Resoluções do TSE**

Com a intenção de coibir que o poder econômico gere um desequilíbrio extremado em campanhas eleitorais, a legislação aplicável ao tema, progressivamente, vem aplicando limites tanto no total de recursos admitidos para as eleições de cada determinado cargo, quanto nas fontes específicas de recursos.

Esse é o principal fundamento às restrições de doações de recursos financeiros por pessoas físicas e jurídicas: para as jurídicas, a restrição atualmente é total<sup>2</sup>; para pessoas físicas, há limites que levam em consideração a forma de doação (recursos financeiros ou

---

2 A proibição para doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais deu-se inicialmente em 17/9/2015, quando o STF “ *julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais*” (conforme notícia à imprensa divulgada na página eletrônica daquela Corte (BRASIL, 2015). Naquele ato, se estipulou que a decisão aplicar-se-ia às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de julgamento. No mesmo sentido, a minirreforma eleitoral de 2015, sancionada em 29/9/2015, revogou o artigo 81 da Lei n° 9.504/97 (Lei das Eleições), que autorizava e regulamentava doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Por fim, a Resolução n° 23.463/2015/TSE, específica para arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos nas Eleições de 2016, dispõe expressamente ser proibida em campanhas eleitorais a utilização direta ou indireta de recursos doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores. A medida contou com forte apoio popular após diversos casos de corrupção envolvendo grandes doações de empresas a vários candidatos, principalmente – mas não exclusivamente – em campanhas presidenciais, onde os beneficiários costumavam ser os três ou quatro candidatos favoritos ao pleito, sendo ditas empresas “curiosamente”, após o pleito, vencedoras de processos licitatórios que rendiam aos cofres da pessoa jurídica muito mais do que o valor doado.

recursos estimáveis em dinheiro – neste último caso, dividido entre bens móveis, imóveis ou serviços, desde que pertençam ao doador ou se trate de serviços prestados pelo doador).

A existência de eventual excesso é apurada mediante cruzamento de informações entre a Justiça Eleitoral (especificamente com relação às doações declaradas como recebidas em campanha) e a Receita Federal (que detém as informações de renda declarada pelo contribuinte doador). Como ensina Edson de Rezende Castro:

“[...] prestadas as contas de campanha, a Justiça Eleitoral envia a relação de doadores à Receita Federal, nos termos da Portaria Conjunta SRF-TSE n. 74, de 10-janeiro-2006 e do art. 25, § 4º, da Resolução TSE nº 23.406/2014, para cruzamento com as informações de renda e faturamento e eventual detecção de excesso de doação. O resultado desse cruzamento, que a Receita Federal envia ao TSE, vai ao Ministério Público Eleitoral para o oferecimento da Representação Especial – com o procedimento do art. 22, da LC nº 64/90 –, visando à imposição da multa e da proibição de contratar com o poder público e à inelegibilidade anexa à decisão de procedência (art. 1º, I, “p”, da LC nº 64/90)” (CASTRO, 2014, p. 385).

Constatado o excesso na doação, não apenas o Ministério Público Eleitoral pode ajuizar a representação, como também qualquer dos legitimados eleitorais clássicos: partido político, coligação ou candidato (GOMES, 2013, p. 347). Mas como o *parquet* é destinatário de comunicação da Receita Federal atestando o excesso (art. 26-B, §2º da Lei Complementar nº 64/1990) – informação de que só disporiam os demais legitimados caso solicitassem em juízo a que-

bra de sigilo para obtenção de informações fiscais –, a legitimidade ativa dos demais atores do pleito é pouco constatada na prática.

O ilícito é de aferição objetiva – portanto, punível sem que se exija comprovação de existência de dolo ou culpa (ALVIM, 2016, p. 477).

A competência para processar e julgar a representação por doação acima do limite legal é do juízo a que se vincula o doador (ou seja, seu domicílio eleitoral), conforme entendimento pacífico do Tribunal Superior Eleitoral<sup>3</sup>.

A Representação segue o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (rito da Ação de Investigação Judicial Eleitoral). Eventual sentença condenatória, além da pena de multa, produz também como efeito secundário a inelegibilidade do doador pelo prazo de oito anos, a contar da decisão (PELEJA JÚNIOR e BATISTA, 2012).

Com relação ao foco deste texto, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) regulamenta, no artigo 23, as doações de recursos por pessoas físicas, e no artigo 24 as vedações ao ato de doar para campanhas eleitorais. Assim, o artigo 23 traz proibição indireta, estabelecendo permissões com limites que, excedidos, caracterizam conduta vedada; já o artigo 24 veda expressamente, ao dispor que as fontes de recurso ali relacionadas não serão aceitas.

Para facilitar o presente estudo, é transcrito abaixo o artigo 23 e §§1º, 3º e 7º da citada norma (excluídos os demais parágrafos do mesmo artigo por tratarem de questões procedimentais). Em sua redação original, a norma em tela assim dispunha:

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campa-

---

3 “A competência para processar e julgar a representação por doação de recursos acima do limite legal é do juízo ao qual se vincula o doador, haja vista que a procedência ou improcedência do pedido não alcança o donatário” (Representação nº 98140 – Rel. Nancy Andrichi – j. 09.06.2011, in (ZILIO, 2014, p. 435).

nhas 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;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

§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. (grifo do autor).

Após as alterações da Lei nº 12.034/2009, assim ficaram os citados dispositivos:

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;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

§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.

[...]

§7º. O limite previsto no inciso I do §1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). (grifo do autor).

Anos depois, novas alterações foram levadas a cabo pela Lei nº 13.165/2015, resultando na seguinte redação da Lei das Eleições, nos dispositivos em estudo:

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.

§1º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

[...]

§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.

[...]

§7º. O limite previsto no §1º não se aplica a do-

ações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (grifo do autor).

Por fim, segue o texto atual, após minirreforma eleitoral operada pela Lei n° 13.488/2017:

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.

[...]

§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.

[...]

§7º. O limite previsto no §1º deste artigo não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador. (grifo do autor).

O quadro esquemático abaixo facilita a visualização das mu-

danças – fruto de contínuo aperfeiçoamento das regras eleitorais, no sentido de evitar a influência meramente econômica no resultado dos pleitos:

| ART. 23                  | LIMITES (art.§1º)   | EXCEÇÕES (§7º)  | PENALIDADE (§3º)                                  |
|--------------------------|---|---|---|
| Lei nº 9.504/97 original | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recurso do <b>próprio candidato</b>: limite estabelecido <b>pelo partido</b></li> <li>Recurso de <b>outras pessoas físicas</b>: <b>10% dos rendimentos brutos</b> do doador no ano anterior ao pleito</li> </ul> | ---   | Multa de <b>5 a 10 vezes</b> a quantia em excesso |
| Após Lei nº 12.034/2009  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recurso do <b>próprio candidato</b>: limite estabelecido <b>pelo partido</b></li> <li>Recurso de <b>outras pessoas físicas</b>: <b>10% dos rendimentos brutos</b> do doador no ano anterior ao pleito</li> </ul> | Doações <b>estimáveis em dinheiro, menores ou iguais a R\$ 50.000,00</b> (cinquenta mil reais), relativas à utilização de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) bens <b>móveis de propriedade do doador</b>;</li> <li>b) bens <b>imóveis de propriedade do doador</b></li> </ul> | Multa de <b>5 a 10 vezes</b> a quantia em excesso |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| Após Lei nº 13.165/2015                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recurso do <b>próprio candidato</b>: limite estabelecido <b>pela lei</b> para o cargo ao qual concorre</li> <li>Recurso de <b>outras pessoas físicas</b>: <b>10% dos rendimentos brutos</b> do doador no ano anterior ao pleito</li> </ul> | Doações <b>estimáveis em dinheiro, menores ou iguais a R\$ 80.000,00</b> (oitenta mil reais), relativas à utilização de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) bens <b>móveis de propriedade do doador</b>;</li> <li>b) bens <b>imóveis de propriedade do doador</b></li> </ul>  | Multa de <b>5 a 10 vezes</b> a quantia em excesso |
| Após Lei nº 13.488/2017 (redação atual) | <b>10% dos rendimentos brutos do doador</b> no ano anterior ao pleito   | Doações <b>estimáveis em dinheiro, menores ou iguais a R\$ 40.000,00</b> (quarenta mil reais) por doador, relativas à utilização de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) bens <b>móveis de propriedade do doador</b>;</li> <li>b) bens <b>imóveis de propriedade do doador</b>;</li> <li>c) prestação de <b>serviços próprios</b></li> </ul> | Multa de <b>até 100%</b> da quantia em excesso    |

São observados os seguintes pontos relevantes, com relação aos limites estabelecidos desde o início da regulação em tela:

- Originalmente, distinguiam-se doações de terceiros daquelas feitas pelo próprio candidato, para permitir a este último doações mais vultosas, passíveis de limitação pelo próprio partido

(e este limite simplesmente não existia caso o partido não exercesse tal faculdade). Em 2015, diante do histórico silêncio de partidos sobre o assunto, a própria lei passou a estabelecer tais limites. Dois anos depois, em 2017, nova minirreforma eliminou a diferenciação entre doações de um candidato para si próprio e doações de um terceiro apoiador, passando a considerar o limite para doações como sendo de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior do doador, independentemente de ser ele o próprio candidato ou um apoiador.

- As exceções ao limite para doações eleitorais também foram alteradas ao longo das reformas. Inicialmente, não havia previsão legal de exceções (o que obviamente não excluía a possibilidade de que, caso a caso, fossem judicialmente aceitas<sup>4</sup>, principalmente quando a nova legislação passou a dispor expressamente algumas exceções, motivando entendimentos de retroatividade da lei mais benéfica<sup>5</sup>). A par-

---

4 “REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE SERVIÇO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO ACIMA DO LIMITE LEGAL. CAIXA DA REPRESENTADA QUE SE MANTEVE INTACTA. APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. A doação de serviço de advocacia, estimável em dinheiro, quando apresenta uma ultrapassagem pequena (1,54%) em relação ao limite legal (artigo 81, §1º, Lei nº 9.504/97), somada ao fato de que não houve saída de qualquer valor do caixa da empresa, deve ser julgada à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, mostrando-se por demais gravosa a aplicação das sanções previstas no artigo 81, §§ 2º e 3º da Lei nº 9.504/97. 2. Representação julgada improcedente”. (TRE-GO. Representação nº 1508, Relator Euler de Almeida Silva Júnior, publicado no DJ, Volume 15239, Tomo 01, em 13/5/2008, página 01).

5 “REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOA FÍSICA. CAMPANHA PO-

tir de 2009, inicia-se um modelo de expressa aceitação de doações estimáveis em dinheiro de bens móveis e imóveis. A prestação de serviços próprios só ingressou como exceção no texto legal após a reforma de 2017 – não obstante a jurisprudência registre, também nesse caso, a equivalência da doação de serviços em relação às demais doações estimáveis admitidas, tanto no âmbito de Tribunais Regionais Eleitorais<sup>6</sup>

---

LÍTICA. DOAÇÃO. ART. 23, § 1.º, INCISO I, DA LEI nº 9.4504/97. 10% DOS RENDIMENTOS BRUTOS AUFERIDOS NO ANO ANTERIOR AO PLEITO. [...] SERVIÇOS. DOAÇÃO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO. VALOR INFERIOR A R\$ 50.000,00. ART. 23, § 7.º, DA LEI nº 9.504/97, CONFORME LEI nº 12.034/09. EXCESSO NÃO COMPROVADO. IMPROCEDENTE. [...] Aplica-se ao presente o § 7.º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, acrescentado pela Lei nº 12.034/09, porquanto o novo regramento é mais benévolo para a doação realizável em dinheiro, relativamente a bem móvel ou imóvel. Com a inclusão do § 7.º referido, passou-se a excluir do limite de doações praticadas por pessoa física aquelas efetuadas em bens ou serviços estimáveis em dinheiro, desde que não superiores a R\$ 50.000,00. Não tendo a doação objeto dos autos ultrapassado este valor, julga-se improcedente a representação, declarando a extinção do feito ante a resolução de mérito (art. 269, inciso I, do CPC)”. (TRE-MS. Representação nº 769, Relator Rêmolto Letteriello, publicado no DJE, Tomo 124, em 13/5/2010, páginas 42-43)

- 6 “RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - DOAÇÃO DE RECURSOS PARA CAMPANHA ELEITORAL ACIMA DO LIMITE LEGAL - PESSOA FÍSICA - DOAÇÃO DE RECURSOS ESTIMÁVEIS EM DINHEIRO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - EQUIPARAÇÃO COM A EXCEÇÃO EXPRESSAMENTE PREVISTA NA LEGISLAÇÃO PARA DOAÇÃO ESTIMÁVEL DE BENS - POSSIBILIDADE. 1. A despeito da ausência de expressa previsão legal, a cessão de serviços gratuitos, sob a forma de recursos estimáveis em dinheiro, deve receber o mesmo tratamento jurídico que os bens móveis ou imóveis, cedidos para campanha eleitoral, também na forma de recursos estimáveis em dinheiro, não se limitando tais serviços ao montante equivalente a 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior. 2. Recurso provido. Afastada a multa por suposta extrapolação do limite legal de 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior à eleição”. (TRE-MT. Recurso Eleitoral nº 11234, Relatora Maria Helena Gargaglione Póvoas, publicado no DEJE, Tomo 1607, em 20/3/2014, páginas 2-12). No mesmo sentido: “RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE RECURSOS. ELEIÇÕES 2012. LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. IMPOSTO DE RENDA. ISENÇÃO. LIMITE DA DOAÇÃO. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA. RECURSO PROVIDO. 1. Adota-se para a doação estimável em dinheiro na modalidade de prestação de serviços gratuitos como cabo eleitoral o mesmo tratamento dado às doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis, com

quanto no Tribunal Superior Eleitoral<sup>7</sup>, desde que observado o limite legal de valor admitido para a generalidade das doações estimáveis em dinheiro.

- A penalidade prevista, desde o início até 2017, era de 5 a 10 vezes a quantia em excesso. A minirreforma de 2017 presenteou infratores (inclusive os anteriores à reforma, dada a retroatividade da lei punitiva mais benéfica) com uma pena máxima limitada a 100% da quantia em excesso (ou, em outras palavras, “até 1 vez a quantia em excesso”, se adotamos a mesma técnica redacional do texto anterior) – uma redução de 90% sobre a pena máxima anterior.

De certa forma, o histórico legislativo demonstra um esforço louvável de simplificação das regras de controle e adaptação às re-

---

vistas ao limite estipulado para estas. 2. Considera-se para fins de limite de doação de pessoa física isenta de declarar imposto de renda o limite legal de isenção do ano base da doação, sob pena de violação do princípio da participação democrática que possibilita a todos contribuir para com candidatos de quem sejam partidários ou de quem partilhem das orientações políticas”. (TRE-MT. Recurso Eleitoral nº 4696, Relator José Luís Blaszk, Publicado no DEJE, Tomo 1592, em 24/2/2014, páginas 2-9)

- 7 Representação. Doação acima do limite legal. 1. A doação de serviços estimáveis está incluída na ressalva prevista no art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, que diz respeito aos bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, pois constitui atividade com valor econômico que, em razão de sua prestação obriga, em tese, o beneficiário à necessária contraprestação. 2. A doação de serviços para campanha eleitoral envolve, para efeito de análise financeira das campanhas, a renúncia ao direito pessoal de caráter patrimonial, ou seja, o direito de crédito que faria jus o doador, o qual, na hipótese prevista no inciso III, do art. 83 do Código Civil Brasileiro, deve ser considerado como bem móvel. 3. A doação de prestação de serviços de divulgação de panfletos não ultrapassou o limite de R\$ 50.000,00 previsto no § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, ainda que somado ao valor atinente à cessão do veículo de propriedade do recorrente. Recurso especial a que se dá provimento, para julgar improcedente a representação. (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 1787, Relator Min. Henrique Neves da Silva, Publicado na Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 24, Tomo 4, em 1/10/2013, página 128).

alidades vividas ao longo das campanhas eleitorais, ajustando-se a dose do remédio à medida em que observados os sintomas na prática – o que vem em boa hora tanto para doadores e candidatos que buscam clareza em regras de campanha (quanto melhor compreendidas, maior é o potencial de seu cumprimento), quanto para os aplicadores do direito. Entretanto, as alterações apontadas indicam também uma certa permissividade, no intuito de “não punir tanto assim” categorias de doadores que apoiaram campanhas eleitorais de um enorme grupo de legisladores – estes, justamente os responsáveis pelas alterações legislativas em análise.

Não obstante a isso, o “balanço geral” da evolução legislativa é positivo, mais valendo uma punição mais branda, porém efetiva, do que regras muito rígidas, menos compreensíveis e passíveis de interpretações judiciais mitigadoras da literalidade normativa.

## **2 Doações realizadas por produtores rurais: entendimento jurisprudencial**

A legislação não menciona a categoria dos produtores rurais ao dispor sobre limites ou exceções para doações de campanha. Foi a prática vivenciada em campanhas eleitorais, com as consequentes disputas jurídicas decorrentes de alegados excessos de doações de um lado, e defesa dos doadores de outro lado, que fez surgir o debate.

Do ponto de vista legal, a lei estabelece como limite para doações “10% do rendimento bruto do ano anterior” (limite não aplicável quanto às doações feitas pelo próprio candidato até a reforma de 2017 – o que permitia uma notável vantagem a candidatos que fossem, eles próprios, produtores rurais). A questão é: o que é rendimento bruto? O debate gravita justamente em torno da definição deste termo.

De um lado, o Ministério Público Eleitoral tem por hábito considerar como rendimento bruto a base tributável do IRPF – no caso do produtor rural, seria o resultado de “receita menos despesas”. Por

outro lado, os produtores rurais defendem seja considerado o valor de sua receita na produção rural, antes do desconto das despesas – o que possibilita doações bem mais expressivas, já que o limite de 10% será calculado sobre cifra mais vultuosa.

Ao enfrentar casos concretos sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de que o rendimento bruto do produtor rural equivale à receita por ele declarada resultante da atividade rural, seguindo a citada linha de defesa dos doadores produtores rurais, nos termos das ementas abaixo:

“DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. PRODUTOR RURAL. DECISÃO QUE SE ALINHA À JURISPRUDÊNCIA DO TSE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno interposto contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso especial eleitoral. 2. Consoante entendimento desta Corte, “inclui-se na base de cálculo das doações de campanhas por pessoas físicas (art. 23 da Lei das Eleições) a receita bruta decorrente da atividade rural auferida no ano anterior à eleição, e não apenas os rendimentos tributáveis do produtor rural”. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

[...]

O agravo interno deve ser desprovido. Isso porque a parte agravante não traz argumentos suficientes para modificar as conclusões da decisão agravada.

A referida decisão negou seguimento ao recurso especial ao fundamento de que o acórdão

regional encontrava-se em consonância com a jurisprudência pacífica deste Tribunal Superior, a qual se firmou no sentido de que devem ser incluídos na base de cálculo das doações de campanha por pessoas físicas, estabelecida no art. 23 da Lei nº 9.504/97, tanto os rendimentos tributáveis do produtor rural como também a receita bruta oriunda da atividade rural auferida no ano anterior à eleição, como é a hipótese dos autos. Precedente: AgR-REspe nº 46-45/GO, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 22.2.2018 [...]  
”. (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 4284, Relator Min. Luís Roberto Barroso, publicado no DJE-TSE em 20/2/2019, Página 63)

“ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. PRODUTOR RURAL. RENDIMENTO BRUTO. RECEITA BRUTA. NÃO PROVIMENTO. 1. Contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO), pelo qual mantida a improcedência de representação fundada no art. 23 da Lei nº 9.504/1997, interpôs recurso especial eleitoral o Ministério Público Eleitoral. 2. Negado seguimento ao recurso especial, ausente excesso de limite legal de doação realizada por produtor rural. Do agravo regimenta 3. Inclui-se na base de cálculo das doações de campanhas por pessoas físicas (art. 23 da Lei das Eleições) a receita bruta decorrente da atividade rural auferida no ano anterior à eleição, e não apenas os

rendimentos tributáveis do produtor rural. Agravo regimental conhecido e não provido”. (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 4645, Relatora Min. Rosa Weber, publicado no DJE-TSE Tomo 53 em 16/3/2018, página 80-81)

Para melhor compreensão dos fundamentos que levaram à decisão, importante destacar que o acórdão no Recurso Especial Eleitoral nº 4284, da lavra do relator Ministro Luís Roberto Barroso (primeira transcrição acima), remete ao acórdão no Recurso Especial Eleitoral nº 4645, de relatoria da Ministra Rosa Weber (segunda transcrição acima). Este último acórdão, por sua vez, pouco argumenta além de simplesmente manter o entendimento da decisão monocrática objeto do recurso, da lavra da Ministra Maria Thereza de Assis Moura<sup>8</sup>.

Para fins didáticos, segue o corpo do acórdão proferido pela Ministra Rosa Weber, em trechos cruciais do relatório (no qual cita o julgado monocrático que embasa seu voto) e das razões de decidir:

“A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, trata-se de agravo regimental manejado pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão pela qual negado seguimento ao recuso especial eleitoral que interpôs, mantida a improcedência da representação ajuizada contra

---

8 Perceba-se que, além de decisões singulares (seja de juízes eleitorais ou ministros), temos apenas um acórdão da Ministra Rosa Weber que, em quase sua totalidade, remete ao julgado singular que antecedeu seu voto, e um acórdão da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que remete ao julgado da Ministra Rosa Weber (e, implicitamente, com as citações utilizadas pela douta Ministra como razão de decidir). E não se encontra, no acervo dos julgados colegiados do TSE, outro enfrentamento do mesmo tema como matéria recursal. Ou seja, com todo o respeito que se deve aos brilhantes Ministros acima mencionados e a seus pares, se percebe por ora a superficialidade do tratamento da questão pelos componentes da Corte, já que os acórdãos apenas consolidaram posições individuais, sem registro de debates.

Jandir Tiecher por doação acima do limite legal, fundada no art. 23, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Transcrevo os fundamentos que lastrearam a decisão agravada no sentido de que: (i) à luz da jurisprudência do TSE, os rendimentos brutos auferidos por pessoa física de que trata o § 11 do art. 23 da Lei das Eleições (LE) são comprovados por meio de declaração de imposto de renda; e (ii) o rendimento decorrente de atividades rurais se relaciona com a receita bruta - rendimento bruto - auferida no ano anterior à eleição, desconsideradas as despesas em que incorreu o doador (fis. 260-4): [...]. Quanto ao conceito de rendimento bruto, observo que a matéria já foi submetida a esta Corte Superior em caso idêntico, analisada monocraticamente pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura, no Recurso Especial Eleitoral nº 1543-11/BA, DJe de 10.12.2015, no mesmo sentido do entendimento esposado no acórdão ora combatido segundo o qual o rendimento decorrente de atividades rurais se relaciona com a receita bruta - rendimento bruto - auferida no ano anterior à eleição, desconsideradas as despesas em que incorreu o doador. Reproduzo, a propósito, os fundamentos adotados no referido REspe nº 1543-11: ‘O conceito de rendimento bruto, portanto, deve ser extraído do direito tributário e comprovado pela declaração de imposto de renda. O artigo 37 do Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 3.000/99), fundado no artigo 43, incisos I e II, e no artigo 3º, §1º, da Lei nº 7.713/88, estabelece: ‘Art. 37. Constituem rendimento bruto todo o

produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados.’ Daí já se vê que o conceito de rendimento bruto compreende apenas as receitas, não incluindo a dedução correspondente às despesas incorridas. Caso fossem levadas em consideração também as despesas dedutíveis não mais se estaria a tratar, na linguagem tributária - e, em razão da remissão legal, tampouco na eleitoral -, de rendimento bruto, mas sim de renda. Especificamente a respeito dos rendimentos de atividade rural, o artigo 61 do Regulamento do Imposto de Renda, por sua vez, estabelece que ‘a receita bruta da atividade rural é constituída pelo montante das vendas dos produtos oriundos das atividades definidas no art. 58, exploradas pelo próprio produtor-vendedor’. Já o resultado da atividade rural consiste, nos termos do artigo 63 do Regulamento do Imposto de Renda, na ‘diferença entre o valor da receita bruta recebida e o das despesas pagas no ano-calendário, correspondente a todos os imóveis rurais da pessoa física’. Como mencionado, para a legislação tributária (e, por força do artigo 23, § 10, 1, da Lei nº 9.504/1997, também para a eleitoral), o conceito de rendimento bruto está vinculado à noção de receita - e não de renda. Destarte, também no que se refere ao rendimento decorrente de atividades rurais, não devem ser consideradas, para a determinação do limite máximo de doação a campanhas elei-

torais, as despesas incorridas pelo doador, mas apenas as receitas - rendimentos brutos - por ele auferidas no ano anterior à eleição”. (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 4645, Relatora Min. Rosa Weber, publicado no DJE-TSE Tomo 53 em 16/3/2018, página 80-81) (grifo do autor).

Para facilitar a análise, uma breve síntese dos aspectos críticos do julgado:

- a) *“rendimento decorrente de atividades rurais se relaciona com a receita bruta [...] auferida no ano anterior à eleição, desconsideradas as despesas em que incorreu o doador”* (rendimento bruto = receita bruta);
- b) *“Caso fossem levadas em consideração também as despesas dedutíveis não mais se estaria a tratar [...] de rendimento bruto, mas sim de renda”* (rendimento bruto ≠ renda);
- c) *“O conceito de rendimento bruto [...] deve ser extraído do direito tributário e comprovado pela declaração de imposto de renda”* (Direito Tributário como fonte de interpretação principal). (grifo do autor).

### **3 Regulamento da Receita Federal e interpretação sistêmica do conceito de rendimento bruto**

Como citado, a polêmica gira em torno da definição do que seria o rendimento bruto – já que nem a Lei das Eleições, nem o Código Tributário Nacional trazem uma definição direta específica.

Quem vai trazer uma definição é a Lei nº 7.713/1988, específica para a tributação do Imposto de Renda, em seu artigo 3º:

Art. 3º. O imposto incidirá sobre o rendimento bruto, sem qualquer dedução, ressalvado o disposto nos arts. 9º a 14 desta Lei.

§1º. Constituem rendimento bruto todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, e ainda os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados. (grifo do autor).

No mesmo sentido é o Regulamento do Imposto de Renda – anteriormente regido pelo Decreto nº 3.000/99, hoje estabelecido pelo Decreto nº 9.580/2018. O artigo 37 da regulamentação vigente até 22 de novembro de 2018 assim dispunha:

Art. 37. Constituem rendimento bruto todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados. (grifo do autor).

A redação do novo Decreto a disciplinar a Lei do Imposto de Renda estabelece termos praticamente idênticos em seu artigo 33:

Art. 33. Constituem rendimento bruto todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e as pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza e os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados. (grifo do autor).

Das definições trazidas pelo órgão fiscal, percebe-se que a intenção do fisco não é considerar como rendimento bruto toda a receita auferida por qualquer ramo de atividade (sejam produtores rurais, industriários, investidores de capital, etc.), mas sim, a diferença positiva entre os recursos despendidos na atividade considerada e o retorno financeiro da empreitada. É de fundamental importância extrair o real propósito da norma tributária, já que, conforme o próprio julgado do Tribunal Superior Eleitoral acima transcrito, o Direito Tributário deve ser a fonte de interpretação principal em matéria que envolve justamente conceitos tributários (conforme transcrição do julgado: “*O conceito de rendimento bruto [...] deve ser extraído do direito tributário e comprovado pela declaração de imposto de renda*”). (grifo do autor).

Reforçando a interpretação de que o direito tributário considera rendimento bruto a diferença positiva entre os recursos despendidos e o retorno auferido, a tabela abaixo relaciona diversas oportunidades em que tanto o ato normativo primário (Lei Federal nº 7.713/1988) quanto o secundário (Decreto nº 3.000/1999 até 22/11/2018, e Decreto nº 9.580/2018 de 23/11/2018 em diante) definem rendimento bruto e a interpretação de conceitos relacionados à base tributável da atividade rural (rendimentos, ganhos, receitas e despesas):

| <b>Lei nº 7.713/1988</b>                   |  |
|--|--|
| <b>Definição geral de rendimento bruto</b> | Art. 3º. [...] §1º. Constituem rendimento bruto todo o <b>produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos</b> , os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, e ainda os proventos de qualquer natureza [...]   |
| <b>Definição de ganho</b>                  | Art. 3º. [...] §2º. Integrará o rendimento bruto, como ganho de capital, o resultado da <b>soma dos ganhos auferidos no mês</b> , decorrentes de alienação de bens ou direitos de qualquer natureza, <b>considerando-se como ganho a diferença positiva entre o valor de transmissão do bem ou direito e o respectivo custo de aquisição</b> corrigido monetariamente, observado o disposto nos arts. 15 a 22 desta Lei. |

| <b>Decreto 3.000/1999</b>                  |   |
|--|---|
| <b>Definição geral de rendimento bruto</b> | Art. 37. Constituem rendimento bruto todo o <b>produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos</b> , os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados. |

|   |   |
|---|---|
| <b>Base tributável na atividade rural</b>                                 | Art. 57. São <b>tributáveis</b> os <b>resultados positivos</b> provenientes da <b>atividade rural</b> exercida pelas pessoas físicas, apurados conforme o disposto nesta Seção.   |
| <b>Definição de resultado da atividade rural</b>                          | Art. 63. Considera-se <b>resultado da atividade rural</b> a <b>diferença entre o valor da receita bruta recebida e o das despesas pagas no ano-calendário</b> , correspondente a todos os imóveis rurais da pessoa física.  |
| <b>Possibilidade de compensação de prejuízos</b>                          | Art. 65. O <b>resultado positivo</b> obtido na exploração da atividade rural pela pessoa física <b>poderá ser compensado com prejuízos apurados em anos-calendário anteriores</b> .   |
| <b>Apuração do resultado tributável (definição de rendimento líquido)</b> | Art. 67. Constitui resultado tributável da atividade rural o apurado na forma do art. 63 ( <i>resultado da atividade rural</i> ), observado o disposto nos arts. 61 ( <i>receita bruta</i> ), 62 ( <i>despesas de custeio e investimentos</i> ) e 65 ( <i>compensação de prejuízos</i> ).<br>Art. 68. O resultado da atividade rural, quando positivo, integrará a base de cálculo do imposto, na declaração de rendimentos e, quando negativo, constituirá prejuízo compensável na forma do art. 65. |

| <b>Decreto 9.580/2018</b>   |  |
|---|--|
| <b>Definição geral de rendimento bruto</b>                                | Art. 33. Constituem rendimento bruto todo o <b>produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos</b> , os alimentos e as pensões percebidos em dinheiro, os proventos de qualquer natureza e os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados.  |
| <b>Base tributável na atividade rural</b>                                 | Art. 50. São <b>tributáveis</b> os <b>resultados positivos</b> provenientes da <b>atividade rural</b> exercida pelas pessoas físicas, apurados conforme o disposto nesta Seção.  |
| <b>Definição de resultado da atividade rural</b>                          | Art. 56. Considera-se <b>resultado da atividade rural</b> a <b>diferença entre o valor da receita bruta recebida e o das despesas de custeio e de investimentos pagos no ano-calendário</b> , correspondentes a todos os imóveis da pessoa física, independentemente de localização.   |
| <b>Possibilidade de compensação de prejuízos</b>                          | Art. 58. O <b>resultado positivo</b> obtido na exploração da atividade rural pela pessoa física <b>poderá ser compensado com prejuízos apurados em anos-calendário anteriores</b> .  |
| <b>Apuração do resultado tributável (definição de rendimento líquido)</b> | Art. 60. Constitui resultado tributável da atividade rural aquele apurado na forma prevista no art. 56 ( <i>resultado da atividade rural</i> ), observado o disposto nos art. 54 ( <i>receita bruta</i> ), art. 55 ( <i>despesas de custeio e investimentos</i> ) e art. 58 ( <i>compensação de prejuízos</i> ).<br>Art. 61. O resultado da atividade rural, quando positivo, integrará a base de cálculo do imposto sobre a renda, na declaração de ajuste anual e, quando negativo, constituirá prejuízo compensável na forma prevista no art. 58. |

Importante destacar acima trechos também do Decreto 3.000/1999, ainda que não mais em vigor, para ilustrar que não houve alteração significativa de conteúdo (e mesmo as alterações redacionais são mínimas) quando da atualização normativa.

Do regramento acima colacionado – tanto a Lei nº 7.713/1988, quanto os Decretos nº 3.000/1999 e o Decreto nº 9.580/2018 que o substituiu a partir de 23/11/2018 –, se extrai com precisão o conceito de rendimento bruto fornecido pelo Direito Tributário que, como visto, é a fonte necessária e determinante para interpretação do tema:

- a) Rendimento bruto:** “produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos”.
- o Lembremos que rendimento bruto é o va-

lor determinante para se constatar o eventual excesso de doação eleitoral. Mas qual das rubricas constantes da Declaração de Imposto de Renda deverá ser considerada como rendimento bruto do produtor rural? O conceito transcrito, ao dispor “produto do capital, trabalho ou combinação”, ainda pode inicialmente trazer dúvidas sobre tratar-se do valor que supere o capital aplicado à atividade (assemelhando-se, comparativamente, aos rendimentos de uma aplicação financeira, sobre os quais incidem impostos apenas sobre o “dinheiro [renda] gerado pelo dinheiro [capital investido]”), ou se o termo “produto do trabalho” permite que se considere, para o produtor rural, que todo o fruto de seu trabalho (leia-se, receita) seja entendida como equivalente de rendimento bruto (receita = rendimento bruto, na linha da jurisprudência do TSE) – mais à frente, o regramento esclarece com precisão essa dúvida.

**b) Definição de resultado da atividade rural:**

“diferença entre o valor da receita bruta e o das despesas de custeio e de investimentos pagos no ano-calendário”

- “Resultado” é termo sinônimo de “produto”.
- Como visto no item “a” acima, “rendimento bruto” é o “produto do capital, trabalho ou ambos”.
- Rendimento bruto, em outras palavras, é

o “resultado do capital, trabalho ou ambos”.

- Esse resultado da atividade rural é definido como: “receita bruta” menos “despesas de custeio e de investimentos” no ano considerado (é o que diz o artigo 56 do Decreto nº 9.580/2018). Tal resultado pode ser positivo ou negativo – nesta última hipótese, caracterizando prejuízo compensável em anos posteriores, conforme art. 58 do mesmo Decreto.
- Portanto, “rendimento bruto da atividade rural” = “resultado positivo da atividade rural”. Se o resultado for negativo, não há que se falar em rendimento, seja bruto ou líquido, simplesmente porque a atividade rural naquele ano não rendeu, deu prejuízo (a atividade devolveu um valor menor do que o exigido para sua implementação). (grifo do autor).
- Em síntese, a divergência crucial do presente estudo em relação ao sustentado na jurisprudência do TSE fundamenta-se nas seguintes conclusões, embasadas na legislação tributária: a) rendimento bruto equivale ao resultado positivo da atividade rural; b) resultado positivo da atividade rural não equivale à íntegra da receita; c) resultado positivo da atividade rural (rendimento bruto) equivale ao resultado da operação “receita menos despesas de custeio e investimento” no ano considerado.

- Não obstante, é pertinente lembrar um questionamento da Corte Superior Eleitoral: a interpretação aqui defendida não peca por tratar como equivalentes os conceitos de “rendimento bruto” e “renda”? Essa dúvida não se sustenta – entretanto, serviu como pretexto para fazer o enorme contrassenso de se considerar equivalentes “rendimento bruto” e “receita”, conceitos muito mais divergentes entre si do que os de “rendimento bruto” e “renda” (tal argumento será melhor explicitado abaixo).
- c) Ganho (resultado positivo da atividade rural):** definido pela Lei, para todas as atividades, como “diferença positiva entre o valor de transmissão do bem ou direito e o respectivo custo de aquisição”; definido pelo regulamento do imposto de renda, especificamente para a atividade rural, como “resultado positivo obtido na exploração da atividade rural”.
- Percebe-se que o regramento do Imposto de Renda, diferentemente do receio demonstrado pela jurisprudência do TSE, não considera “rendimento bruto” e “renda” como equivalentes – assim, fosse, não haveria sentido em definir “resultado da atividade rural” (que, se positivo, caracteriza rendimento bruto; se negativo, caracteriza prejuízo) e “resultado positivo da atividade rural” (em outras palavras, “ganho” ou “rendimento bruto”).

- Aliás, importante esclarecer que há um evidente erro de interpretação semântica pela Corte Superior Eleitoral, ao supor a equiparação entre “rendimento bruto” e “renda”. O termo “renda” remete ao recebimento de saldo positivo em dinheiro consideradas todas as atividades do contribuinte (salvo se expressamente limitada a observação a uma renda específica de determinada atividade); já rendimento é conceito específico de determinada atividade considerada<sup>9</sup>. Em suma, renda seria o saldo financeiro positivo global, e rendimento seria o saldo positivo específico de determinada atividade – assim, em um caso hipotético, um cidadão pode auferir vários rendimentos específicos a compor sua renda: rendimento de atividade rural, de atividades financeiras (investimentos em bolsa de valores, poupança, etc.), de atividade assalariada, entre outros – percebe-se que não há que se falar em “renda de atividade rural”, mas sim, “rendimento de atividade rural”, exatamente porque renda não se limita a uma atividade, mas sim, é a soma dos rendimentos específicos de cada atividade.
- Ademais, o conceito de renda (assim como o de rendimentos) ainda pode ser dividido em bruta e líquida. Não obstan-

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, definição do Dicionário Informal (2019). Também interessante a digressão feita no artigo “Imposto sobre renda ou rendimentos, de Peixoto (2001) contendo

te, o TSE não delimita se está falando de renda bruta ou líquida quando, nos argumentos que sustentam seu entendimento, expõe preocupação em equiparar “rendimento bruto” e “renda”.

**d) Possibilidade de compensação de prejuízos:** resultado positivo obtido na exploração da atividade rural pela pessoa física poderá ser compensado com prejuízos apurados em anos-calendário anteriores.

- Nesse dispositivo percebe-se claramente que o regramento do imposto de renda distingue “rendimento bruto” e “rendimento líquido” da atividade rural: o rendimento bruto é o resultado positivo entre receitas auferidas e despesas dedutíveis efetuadas (ganho); o rendimento líquido é o resultado deste último valor com subtração de eventuais prejuízos registrados em anos anteriores. A base, então, para se apurar o limite de doações eleitorais possíveis pelo produtor rural, no tocante à atividade rural, seria o resultado positivo do ano (rendimento bruto), sem descontar ainda prejuízos de anos anteriores.

**e) Base tributável para o imposto de renda:** resultados positivos provenientes da atividade rural exercida pelas pessoas físicas.

- Quando o regramento diz aqui ser “tributável” o resultado positivo (rendimento bruto), não diz que será tributado, mas

---

como pressuposto básico a diferenciação entre renda e rendimentos.

utiliza-se do adjetivo não vinculante “tributável”, sem exaurir o tema – aliás, em poucos artigos à frente, a norma descreve com maior rigor exatamente o que compõe em definitivo a base tributável da atividade rural, como se verá abaixo.

**f) Apuração do resultado tributável (definição de rendimento líquido):** resultado da atividade rural, considerada a receita bruta, descontadas as despesas de custeio e investimentos, e compensados os prejuízos apurados em anos anteriores.

- Destacamos aqui três valores fundamentais: a) o rendimento bruto (resultado positivo da atividade rural); b) rendimento líquido (rendimento bruto menos prejuízos de anos anteriores); c) prejuízo (em caso de resultado negativo da atividade rural no ano, ou seja, receitas menores que as despesas dedutíveis, constituir-se-á prejuízo compensável em ano posterior).
- O eventual resultado positivo, após tornado líquido com o abatimento de prejuízos de anos anteriores, integrará a base de cálculo do imposto sobre a renda, na declaração de ajuste anual.

Dessa forma, como o conceito de rendimento bruto pode ser extraído com exatidão da norma tributária – não obstante se faça necessário um paciente esforço lógico-semântico na interpretação em tela –, percebe-se que a visão do Tribunal Superior Eleitoral

sobre o tema distorce os limites conferidos pelo legislador, inovando de forma descabida, fragilizando o princípio da tripartição dos poderes e permitindo um sério desequilíbrio na campanha eleitoral, com impacto certo no resultado do pleito, decorrente da atribuição de limites mais vantajosos para que apoiadores ligados à atividade rural fomentem os representantes escolhidos por tal setor – essa preocupação será melhor esclarecida abaixo.

Antes, vale uma observação: para fins de declaração de imposto de renda, o produtor rural, valendo-se das normas tributárias, busca contabilizar todos seus prejuízos (custos, insumos, investimentos etc.) para abater da receita, em busca de um rendimento menor a ser tributado (não raramente o rendimento é negativo, formando prejuízo a abater em anos seguintes). Nada de errado nisso, dentro do legalmente permitido. Mas, se para imposto de renda a regra é “quanto menos rendimento, melhor”, para fins de apoio eleitoral essa lógica se reverte, e um maior valor de rendimento resulta na utilização de uma base de cálculo que permite maiores valores de doação (e considerar a receita bruta, sem descontos, como tem feito o TSE, resulta no melhor proveito possível ao doador produtor rural). Obviamente, cabe a cada cidadão buscar a proteção jurídica que melhor lhe convenha; o direito de pedir é inerente ao Estado Democrático de Direito. A digressão no presente parágrafo é apenas para destacar uma aparente contradição na forma de se portar diante do regramento fiscal, menos preocupado com o rigor tributário do que com o máximo proveito possível a ser extraído do ordenamento (proveito fiscal, com menor pagamento de imposto, e proveito político, com a possibilidade de apoio financeiro mais vultuoso a representantes do setor). Pergunta oportuna: é certo defender perante o fisco: a) um rendimento bastante diminuído, fruto do abatimento, sobre a receita, de todas as despesas realizadas; b) defender perante o mesmo fisco uma capacidade máxima de doação para fins políticos, considerando rendimento bruto como equivalente de receita?

#### 4 Impacto da jurisprudência atual na representatividade eleitoral

Não se pode ignorar, como pano de fundo nesse debate, a força do agronegócio brasileiro, inclusive no âmbito político. É bastante previsível que houvesse uma preocupação com a não penalização, ou abrandamento da pena, de uma categoria de tamanha força no cenário político nacional<sup>10</sup>. O financiamento de campanhas é parte importante do processo eleitoral, muitas vezes determinante no sucesso da disputa.

Ademais, a categoria tem a qualidade de possuir grande poder de mobilização em torno da eleição de seus representantes, o que de certa forma vincula tais eleitos às pautas do setor. Não há, aqui, qualquer juízo de valor sobre a categoria e seus representantes, apenas uma constatação de ordem prática – afinal, em uma democracia como a que vivemos, o Congresso é em grande parte reflexo da sociedade que o elege. Para compreender as leis e seus criadores, imprescindível compreender as forças sociais que resultaram na eleição dos parlamentares eleitos.

Longe de se querer insinuar que o Tribunal Superior Eleitoral intencionalmente buscou privilegiar determinado setor, ao conferir a interpretação ora combatida. Não obstante, de fato houve uma espécie de “privilégio interpretativo” que favoreceu candidatos apoiados por produtores rurais, ainda que com fundamentos jurídicos plausíveis expostos em sede de acórdão – mas, como ilustrado, contrário à norma tributária. E aqui salta aos olhos mais uma vez a força do setor sob enfoque: doadores produtores rurais que respondem por

---

10 Notícia de 2012 no portal de notícias BBC Brasil crava a bancada ruralista como a mais poderosa no Parlamento, com representatividade sobre ¼ da Câmara (FELLET, 2012). Em 2019, segundo a Frente Parlamentar da Agropecuária (2017), a nova legislatura tem como seus membros 257 parlamentares, dos quais 32 são senadores e 220 são deputados federais, de um total de 513 deputados e 81 senadores (594 parlamentares) atualmente no Brasil.

excesso de doação eleitoral têm condições financeiras (ou influência perante o partido apoiado, para conseguir que este se comprometa na solução da causa) para garantir que sejam bem assessorados por excelentes advogados atuantes nas Cortes Superiores. Ademais, como fator latente em prol da defesa de um doador produtor rural, pode-se cogitar de uma posição do julgador, qualquer seja ele, inicialmente mais complacente em decorrência do compreensível prestígio como “motor de nossa economia” comumente atribuído aos integrantes do agronegócio. Vale lembrar que, mesmo em anos de crise, tal setor tem se superado de forma muito mais pujante que qualquer outro da economia brasileira, contribuindo muito, por exemplo, para melhoria dos resultados em balança comercial e índices de produto interno bruto.

Ao se manter instrumentos que beneficiam (*ex lege*, a nosso ver) a campanha eleitoral de candidatos ligados ao agronegócio, a tendência natural é que tal setor, já muito forte, com essa disparidade tenha ainda mais preponderância no resultado nas urnas, formando um círculo vicioso difícil de ser quebrado – já que, quanto mais numerosa for a bancada de eleitos beneficiados por essa interpretação combatida no presente estudo, menores são as probabilidades de que a solução se dê por ação do Poder Legislativo, sem contar a manutenção do poder de influência (direta ou por meio de advogados) no convencimento de julgadores que venham a analisar eventuais representações em face de doações acima do limite legal feitas por produtores rurais.

Reitero o que já dito acima: não se trata de “demonizar” o setor rural ou seus representantes. Muito pelo contrário, há sincera admiração pelo protagonismo que o agronegócio vem exercendo, maior ano após ano, no desenvolvimento do país. A crítica aqui se volta contra o tratamento diferenciado, contrário à intenção da lei, fruto de interpretação jurídica que aqui se questiona. Essa disparidade acaba impedindo que outros setores representativos da sociedade consigam sucesso nas eleições, em decorrência de um desequilíbrio de ar-

mas (no caso, por influência financeira, que não compra diretamente votos – ao menos é o que se espera –, mas permite melhor divulgação de imagem e propostas). Logo, o problema não é exatamente permitir-se vantagem a um setor, mas permitir a desvantagem a outros setores, não apoiados financeiramente por doadores produtores rurais, cujas doações a seu favor terão que seguir a regra tributária de limite baseado nos rendimentos, sem a benesse de que tal conceito seja equiparado à receita total.

## 5 Considerações finais

A doação eleitoral por produtores rurais, como já dito acima, ainda é questão pouco debatida nas Cortes Superiores. Entretanto, é preocupante constatar que, mesmo com a precariedade do debate, o TSE tem considerado o tema pacificado – entendimento que se alastra por julgados de primeira instância, inibindo novas teses de serem alçadas como novo debate nos Tribunais Regionais Eleitorais e no próprio Tribunal Superior Eleitoral.

O presente artigo demonstra, com detalhado estudo normativo, o equívoco em se considerar o conceito de “rendimento bruto” como sinônimo de “receita bruta” da atividade rural – é bastante claro, da análise da norma, a identificação do conceito de “rendimento bruto” como “resultado positivo da atividade rural”.

Não obstante, ainda que a interpretação defendida no presente estudo encontre resistência, a questão merece um aprofundamento jurisprudencial, ou melhores definições legislativas. Mesmo que o entendimento vigente seja mantido, que o seja com melhores fundamentos, verdadeiramente debatidos por uma pluralidade de julgadores – diferentemente do que temos na jurisprudência atual, com simples remissões a julgados singulares, sem um detalhado enfrentamento da norma tributária e em sentido contrário ao regulamento da Receita Federal correspondente ao tema.

O amadurecimento dessa discussão, longe de ser uma preocu-

pação de menor impacto, é de extrema relevância, e a mudança do entendimento jurisprudencial pode afetar o cenário político-eleitoral em três aspectos cruciais expostos ao longo do artigo, aqui listadas em ordem crescente de importância: a) tende a aumentar o rigor sobre condenações decorrentes de doação acima do limite legal, reforçando a imagem de legalidade e combate à impunidade; b) traz limites mais seguros e coerentes à prática de doação eleitoral, com foco em não se permitir que o poder financeiro oriente o resultado do pleito mais do que as ideias defendidas pelos candidatos; c) reequilibra a igualdade de condições de participação dos candidatos, uma vez que o entendimento atual estabelece questionável vantagem a um dos setores da sociedade, em detrimento dos demais.

Rogamos, por fim, que o defendido aprofundamento do assunto venha a tempo das próximas eleições municipais de 2020, evitando se prorrogue, por mais um pleito, os efeitos do desequilíbrio estabelecido pela jurisprudência da Corte Superior Eleitoral.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de direito eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

DICIONÁRIO INFORMAL. **Diferença entre renda ou rendimento**. 2019. Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br/diferenca-entre/renda/rendimento/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FELLET, João. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam 1/4 da Câmara. **BBC Brasil**. Brasília, 24 maio 2012. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120524\\_ruralistas\\_abre\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120524_ruralistas_abre_jf)>. Acesso em: 14 abr. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães. Imposto sobre renda ou rendimentos?. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2347>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; BATISTA, Fabrício Napoleão Teixeira. **Direito eleitoral: aspectos processuais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.