



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 274-25.2016.6.06.0002 – CLASSE 32 – FORTALEZA – CEARÁ

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Agravante: Ministério Público Eleitoral

Agravado: José Joacy Fonseca

Advogados: Cícero Carpegiano Leite Gonçalves – OAB: 17888/CE e outro

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ART. 1º, I, P, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. EXCESSO DE DOAÇÃO. VALOR INEXPRESSIVO. AUSÊNCIA DE IMPACTO NA DISPUTA. DESPROVIMENTO.

1. Nos termos do que foi decidido no RO 534-30/PB, de minha relatoria, o excesso de doação que viabiliza o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, p, da LC 64/90 deve necessariamente considerar o montante excedido pela doação e a possibilidade dessa quantia de, ao menos em tese, perturbar a disputa eleitoral.

2. O fato de se tratar de pequena quantia a ultrapassar o limite da doação, R\$ 10.000,00, e o baixo percentual que esse montante representou na campanha alvo da doação, 2%, não autorizam o reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, p, da LC 64/90.

Agravo regimental a que se nega provimento.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do relator.

Brasília, 20 de outubro de 2016.



MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, o Ministério Público Eleitoral interpôs agravo regimental (fls. 290-297) contra a decisão monocrática de fls. 276-287, pela qual dei provimento ao recurso especial manejado contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (fls. 187-197) que manteve a sentença que indeferiu o seu registro de candidatura ao cargo de vereador do Município de Fortaleza/CE, em virtude da incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, p, da Lei Complementar 64/90.

Eis o relatório da decisão agravada (fls. 276-278):

José Joacy Fonseca interpôs recurso especial (fls. 231-257), contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (fls. 187-197) que, por unanimidade, negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença da 2ª Zona Eleitoral daquele Estado que indeferiu o seu registro de candidatura ao cargo de vereador do Município de Fortaleza/CE nas Eleições de 2016, por vislumbrar a incidência da causa de inelegibilidade descrita no art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90.

Eis a ementa do acórdão regional (fl. 187):

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. POSTULANTE AO CARGO DE VEREADOR. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL FEITA POR PESSOA JURÍDICA DA QUAL O RECORRENTE ERA DIRIGENTE. CONDENAÇÃO COM TRÂNSITO EM JULGADO. INELEGIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, I, ALÍNEA 'p', DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA QUE INDEFERIU O REGISTRO DE CANDIDATURA.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados, nos termos da seguinte ementa (fl. 222):

ELEIÇÕES 2016. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ELEITORAL. OMISSÃO. NÃO CONFIGURADA. REDISSCUSSÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO PARA MANTER ACÓRDÃO QUE INDEFERIU O REGISTRO DE CANDIDATURA.

No seu recurso especial, o recorrente sustenta, em suma, que:

a) houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, visto que o Tribunal de origem, a despeito da oposição de embargos de declaração, deixou de se manifestar a respeito do potencial de a

doação afetar a normalidade do pleito, limitando-se a assentar a incidência objetiva e abstrata da inelegibilidade;

b) está caracterizada a ofensa ao art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90, porquanto a representação por doação acima do limite legal não observou integralmente o rito do art. 22 do referido ato normativo, como exige expressamente a hipótese de inelegibilidade. No caso, não foi dada a oportunidade de apresentação de alegações finais nem se observou o rito recursal adequado;

c) o acórdão recorrido afrontou o art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90 ao considerar doação de pequena monta – R\$ 10.000,00, ou seja, 2,5% do valor arrecadado na campanha – como apta a ensejar a inelegibilidade por oito anos;

d) a análise da inelegibilidade não se pautou pela razoabilidade e pela proporcionalidade, conforme exige a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, especificamente o RO nº 534-30, de minha relatoria.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões, às fls. 259-264, nas quais preconiza o não conhecimento do apelo ou, se superada a fase do conhecimento, o seu desprovemento, com base nos seguintes argumentos:

a) não há violação a dispositivo de lei, pois ficou expresso no acórdão que a inelegibilidade incide em todas as hipóteses fáticas que se enquadrem nos preceitos da norma eleitoral, sem necessidade de análise acerca da razoabilidade ou da proporcionalidade;

b) não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, já que todas as matérias postas ao conhecimento do Tribunal a quo foram devidamente enfrentadas no julgamento;

c) para a incidência da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90, não se faz necessária a declaração expressa nesse sentido no bojo da representação por excesso de doação nem abalo da normalidade e legitimidade do pleito, bastando o preenchimento dos requisitos descritos na norma.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no parecer de fls. 268-274, manifestou-se pelo desprovemento do recurso, nos termos adiante explicitados:

a) o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 foi observado no âmbito da representação por doação acima do limite legal;

b) não é possível analisar, nas representações por doação acima do limite legal, questões como potencialidade, dolo, ofensa à isonomia e os reflexos no desequilíbrio do pleito;

c) o descumprimento dos limites objetivos expressos no dispositivo legal é suficiente para incorrer na penalidade prevista no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante a configuração de abuso do poder econômico ou de má-fé.

Nas razões do apelo, o agravante sustenta, em suma, que:

- a) *“a incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “p”, da LC 64/90 deve incidir a todos os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais, quais sejam, todas as doações que desrespeitem os limites objetivamente expressos no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97”* (fl. 293);
- b) *“é irrelevante, para que se desrespeite o disposto em mencionado artigo, que as doações tidas por ilegais quebrem a isonomia entre os candidatos, ponham em risco a normalidade e legitimidade dos pleitos ou que se aproximem do abuso do poder econômico”* (fl. 293);
- c) a interpretação concedida a alínea *p* torna obrigatória nova discussão dos elementos que viabilizaram a condenação por doação acima do limite, providência manifestamente indevida nos autos do processo de registro de candidatura;
- d) não se exige, para a condenação por doação acima do limite legal, que o excesso desta seja excessivo ou interfira no equilíbrio do pleito; logo, não se podem exigir tais requisitos no processo de registro, cuja cognição é ainda mais limitada;
- e) o fato de a doação representar apenas 2,5% do montante arrecadado pelo candidato é desimportante nos autos do processo de registro de candidatura do doador.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a submissão do agravo regimental ao plenário desta Corte para que seja reformada a decisão que, dando provimento ao recurso especial, deferiu o registro de candidatura de José Joacy Fonseca.

Não houve a apresentação de contrarrazões, conforme certidão à fl. 299.

É o relatório.



VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, o agravo regimental é tempestivo. A decisão foi publicada em sessão no dia 6.10.2016 (fl. 288), e o apelo foi interposto em 8.10.2016 (fl. 290).

No caso, o Tribunal *a quo* manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura por entender que o excesso de doação realizado pela pessoa jurídica dirigida pelo ora agravado, no valor de R\$ 10.000,00, seria suficiente para a caracterização da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *p*, da LC 64/90.

Na decisão agravada, considerei que a conclusão do Tribunal Regional Eleitoral era contrária à jurisprudência desta Corte Superior, mormente em relação ao precedente firmado no RO 534-30/PB, de minha relatoria, em que o TSE definiu que a expressão “*tidas por ilegais*”, presente na alínea *p*, pressupõe a existência de doação que quebre a isonomia entre os candidatos, ponha em risco a normalidade e a legitimidade do pleito ou que se aproxime do abuso do poder econômico.

Eis os fundamentos (fls. 280-287):

No que tange à alegada mácula ao art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90, decorrente da inobservância pelo Tribunal de origem da razoabilidade e da proporcionalidade na análise da inelegibilidade, entendo que assiste razão ao recorrente.

No caso, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, ante excesso de doação da ordem de R\$ 10.000,00 e de multa aplicada no mínimo legal, entendeu caracterizada a inelegibilidade pelo simples preenchimento objetivo dos requisitos contidos na aludida hipótese de inelegibilidade. Consignou, com base em julgado deste Tribunal Superior, que ‘a lei descreve fatos objetivos, os quais se presumem lesivos à probidade administrativa, à moralidade para o exercício do mandato, bem como à normalidade e legitimidade das eleições, valores tutelados pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal’ (AgR-REspe nº 946-81, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 3.4.2013).

Em outros termos, na linha do quanto julgado pela Corte de origem, pouco importa o valor da doação em relação ao contexto da campanha, não cabendo perquirir acerca da proporcionalidade ou da razoabilidade do reconhecimento da inelegibilidade no caso concreto.

Todavia, conforme apontou o recorrente em suas razões recursais, este Tribunal Superior, por ocasião do julgamento do RO nº 534-30, de minha relatoria, fixou parâmetro para a interpretação do termo 'tidas por ilegais', constante do art. 1º, I, p, da Lei Complementar nº 64/90, conforme se vê abaixo:

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 9.504/97), 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, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4.8.2014) e tenha sido tomada em procedimento que tenha observado o rito previsto no artigo 22 da LC nº 64/90, 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 9.504/97.
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 64/90, 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. 1º, I, da LC 64/90, 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 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. [Grifo nosso.]

Destaco os fundamentos do voto que proferi naquela assentada:

[...]

Há, porém, uma questão que necessita ser examinada por esta Corte, não para afirmar a inconstitucionalidade ou desproporcionalidade da alínea p do art. 1º, I, da LC nº 64, mas para definir o âmbito de incidência da norma infraconstitucional.

Como exposto no início desse voto, entre os requisitos para a configuração da inelegibilidade em tela é necessário que as doações eleitorais sejam, nos exatos termos da alínea p, 'tidas por ilegais'.

O conceito do que seja ilegal é amplo, como demonstram De Plácido e Silva ao definirem o termo '*ilegal*' que '*é empregado em equivalência a ilícito e a ilegítimo. Mas, propriamente, seu significado sensivelmente se distingue destas duas palavras. O ilícito é o que se faz contravindo a proibição legal. É sentido que se contém no ilegal, em parte, pois que o seu é de maior amplitude, vai ao que a lei proíbe ou excedente do que estava autorizado. É, portanto, o que não encontra apoio na lei ou não está autorizado legalmente*'.

Como escreve Karl Larenz: '*Toda interpretação de um texto há de iniciar-se com o sentido literal [...] como uma primeira orientação, assinalando, por outro lado, enquanto sentido literal possível – quer seja segundo o uso linguístico de outrora, que seja segundo o atual – o limite da interpretação propriamente dita. Delimita, de certo modo, o campo em que se leva a cabo a ulterior atividade do intérprete*'.

A adoção do critério amplo e aberto do conceito de 'ilegal' implicaria reconhecer a incidência da inelegibilidade prevista na alínea p em qualquer situação que revelasse uma doação eleitoral realizada de forma contrária à lei.

Para análise desta questão, não se pode olvidar que a legislação eleitoral é fecunda em estabelecer especificidades, algumas de caráter meramente formal, que se violadas caracterizaria ilegalidade.

Em relação às doações eleitorais, as principais regras estão previstas na Lei nº 9.504/97 e, em tese, podem ser consideradas como ilegais, em um sentido amplo da palavra, as doações em diversas situações que abrangem a realização de doações acima dos limites legais (arts. 23 e 81), as realizadas por fontes vedadas (art. 24), as doações realizadas sem a observância das formas estabelecidas (arts. 22, §1º, II; art. 23, § 4º; art. 28, § 3º), podendo-se, em tese, também contemplar as doações realizadas por candidato ao eleitor, com o fim específico de lhe obter o voto (art. 41-A) e as doações de cadastros eletrônicos da internet (art. 57-E).

Além dessas situações, em que a Lei Eleitoral utiliza especificamente o termo doação, também seria possível concluir que as doações ilegais poderiam derivar de qualquer conduta em desacordo com as regras da Lei nº 9.504/97 relativas à arrecadação e gastos de recursos, o que é a matéria tratada no art. 30-A do referido diploma.

Ademais, considerando-se que a prestação de contas das eleições majoritárias se dá 'na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral' (Lei nº 9.504, art. 28) e, também, que o Tribunal Superior Eleitoral detém o poder de expedir instruções para regulamentar a legislação eleitoral (Lei nº 9.504, art. 105, Cód. Eleitoral, art. 23, IX), poder-se-ia chegar à afirmação forçada de que qualquer doação que não observasse fielmente as disposições contidas nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral seria, em consequência, tida como ilegal, e, como tal, atrairia a inelegibilidade em análise.

O mero erro formal no preenchimento de um recibo eleitoral seria suficiente para a caracterização da inelegibilidade pelo prazo de oito anos.

Sobre o âmbito de incidência da alínea p, a doutrina eleitoral não revela total harmonia.

Note-se, por exemplo, que Marlon Reis, proclamado defensor da Lei Complementar nº 135, de 2010, tem visão peculiar ao afirmar que:

Sempre que ocorrente a doação ilegal de campanha, assim entendida aquela realizada fora dos parâmetros legais, o doador será submetido a período de afastamento da elegibilidade pelo prazo de oito anos.

Assim, se na apreciação das contas de campanha ou no julgamento da representação a que alude o art. 30-A da Lei das Eleições encontram-se indícios ou provas da ocorrência da doação fora dos limites estabelecidos pela lei, mostra-se necessária a propositura de representação contra o responsável a fim de que se lhe assegure o direito de defesa. Julgada procedente tal representação, sobrevirá a inelegibilidade.

Thales Tácito e Camila Cerqueira apontam que a inelegibilidade da alínea p decorre da apuração de doações acima do limite legal, mas consignam que, 'além dos arts. 23 e 81, é possível aplicar a inelegibilidade durante o curso da Representação do art. 30-A, AIJE ou AIME, desde que o rito seja o amplo do art. 22 da LC n. 64/90, bem como seja dada oportunidade de contraditório e ampla defesa para pessoa física ou dirigente de pessoa jurídica, surgindo o litisconsórcio necessário nesse particular (arts. 47 e 472 do CPC)'.


Edson de Resende Castro concentra seu entendimento na configuração da inelegibilidade a partir da apuração de excesso de doação, por meio de representação que siga o rito do art. 22 da Lei das Inelegibilidades, consoante transcrito anteriormente.

José Jairo Gomes, por sua vez, também identifica as doações que extrapolam os limites traçados pela Lei das Eleições como as que são capazes de atrair a causa de inelegibilidade. O profícuo autor destaca a necessidade de observância do rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, pois 'essa exigência procedimental se deve ao fato de o rito do artigo 22 da LC nº 64/90 ser mais alargado e, pois, propiciar maiores oportunidades de defesa ao réu, enquanto o do art. 97 da LE é

sumaríssimo. Por ser mais dilatado, não há qualquer problema em se adotar o procedimento do artigo 22 da LC nº 64/90 para a representação fundada no artigo 23 da LE. Por outro lado, a privação do exercício de direito político fundamental – como é a cidadania passiva – jamais poderia resultar de procedimento sumaríssimo, tal como estampado no artigo 86 da LE'.

A interpretação literal da inelegibilidade prevista na alínea p, como ressaltado anteriormente, levaria a situações ambíguas em razão do conceito aberto da expressão 'tidas como ilegais', como se verá adiante.

Neste momento, porém, cabe recordar que Canotilho destaca que no 'caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a constituição'.

De igual forma, ao discorrer sobre o princípio da interpretação conforme a constituição, Konrad Hesse ensina que 'segundo esse princípio uma lei não deve ser declarada nula quando possa ser interpretada em consonância com a Constituição. Esta "consonância" não existe apenas onde a lei, sem que recorra a pontos de vista jurídicos-constitucionais, comporta uma interpretação compatível com a Constituição, pode ter lugar, também, quando um conteúdo ambíguo ou indeterminado da lei se torna preciso graças aos conteúdos da Constituição. Assim, portanto, no âmbito da interpretação conforme, as normas constitucionais não são apenas "normas-parâmetros" (Prüfungsnormen), mas também normas de conteúdo (Sachnormen) na determinação do conteúdo das leis ordinárias'.

Da mesma forma, retornando a Larenz, é valiosa a recordação do entendimento do Tribunal Constitucional Federal contida em sua obra, sobre a necessidade de uma "interação recíproca, no sentido de que as 'leis gerais', na verdade impõem, segundo o teor literal, barreiras ao direito fundamental; mas elas, por seu lado, têm que ser interpretadas com base no conhecimento do significado da estatuição valorativa desse direito fundamental do Estado liberal democrático, sendo assim também elas restringidas na sua acção delimitadora do direito fundamental".

No caso, os parâmetros constitucionais que regem o estabelecimento de outros casos de inelegibilidades, além daqueles previstos diretamente na Constituição da República, estão traçados no § 9º do art. 14, que traz expressamente a finalidade e os valores que devem ser observados pelo Legislador Complementar, ao prescrever que os casos de inelegibilidade devem observar:

- a) o fim de proteger a probidade administrativa,
- b) a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e
- c) a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Da combinação desses parâmetros – vida progressa, normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico –, é que se encontra a justificativa constitucional para a hipótese de inelegibilidade da alínea p do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90.

A pertinência constitucional da causa de inelegibilidade, por sua vez, também deve motivar a interpretação da hipótese contemplada na norma, de forma a se reconhecer que a inelegibilidade restará configurada sempre que a doação eleitoral for considerada ilícita, ou na linguagem da alínea p, tida como ilegal, por infração à regra que signifique a quebra dos parâmetros constitucionais de preservação da normalidade e legitimidade dos pleitos, assim como possibilite a ocorrência de abuso do poder econômico.

Nessa linha, deve-se compreender que não é qualquer doação eleitoral tida como ilegal que é capaz de atrair a inelegibilidade prevista na alínea p.

Somente aquelas que, em si, representam quebra da isonomia entre os candidatos, risco à normalidade e legitimidade dos pleitos ou que se aproximem do abuso do poder econômico é que poderão ser qualificadas para efeito da aferição da referida inelegibilidade.

A interpretação aqui proposta também decorre de uma análise sistemática do regime de inelegibilidades em vigor, pois reflete situação já contemplada pelo legislador em diversas outras hipóteses previstas no inciso I do art. 1 da Lei Complementar nº 64/90.

Confira-se, por exemplo, que nem todas as condenações criminais são aptas a caracterizar a inelegibilidade prevista na alínea e, mas apenas aquelas relativas aos crimes especificados no rol taxativo contido na mencionada alínea. Igualmente, deve ser observado que o § 4º do art. 1º da LC nº 64/90 exclui expressamente do âmbito da inelegibilidade por condenação criminal, as decorrentes de crimes culposos, crimes definidos em lei como de menor potencial ofensivo e crimes de ação penal privada.

Na alínea g, não é qualquer tipo de rejeição de contas que gera inelegibilidade, mas apenas aquelas que caracterizem irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Na alínea j, a inelegibilidade decorrente da condenação por captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou pela prática de conduta vedada por agentes públicos – que de acordo com o art. 73 da Lei nº 9.504/97 possuem presunção legal de ‘afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais’ –, somente se caracteriza nas hipóteses que ‘impliquem cassação do registro ou do diploma’.

A condenação por ato de improbidade, nos termos da alínea L, somente gera a inelegibilidade quando ocorrer a suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade que

resulte, concomitantemente, em dano ao erário e enriquecimento ilícito.

A exclusão do exercício da profissão prevista na sempre discutida alínea m, somente gera a inelegibilidade quando decorrente de infração ético-profissional.

Ou seja, em diversas situações, o Legislador Complementar, ao dar concretude aos princípios e comandos constitucionais, contemplou as hipóteses de inelegibilidade de forma a refletir os parâmetros e valores definidos pela Constituição da República.

Em relação à alínea p, a interpretação lógico-sistemática da regra deve seguir o mesmo caminho, de forma a reconhecer a sua incidência apenas nas hipóteses em que os bens jurídicos protegidos pela Constituição da República venham a ser, reconhecidamente, violados por meio da quebra da isonomia entre os candidatos ou contaminação do pleito pelo abuso do poder econômico.

Não se trata, no caso, de se defender a aplicação do princípio da bagatela, pois em matéria de doação eleitoral este Tribunal já decidiu que 'o princípio da insignificância não se aplica às representações propostas com fulcro em doação eleitoral acima do limite legalmente estabelecido' (AgR-REspe nº 364-85, rel^a. Min^a. Laurita Vaz, DJE de 2.9.2014).

Do mesmo modo, o exame da inelegibilidade que decorre da condenação por doação acima do limite legal não se confunde com o julgamento da representação que examina a observância dos limites legais, sendo que em relação a este último, já se reconheceu que 'a aplicação das multas eleitorais por doação acima dos limites legais (art. 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97) decorre da inobservância do teto estabelecido na legislação eleitoral e não ofende os princípios da igualdade e da proporcionalidade, pois estabelece critério objetivo e igualitário para todas as empresas' (AgR-REspe nº 41-18, de minha relatoria, DJE de 28.3.2014).

A conjuntura em exame assemelha-se às prestações de contas, nas quais são identificadas irregularidades e ilegalidades capazes de acarretar a sua rejeição.

Entretanto, tem-se reconhecido, sem maior dificuldade, que a rejeição de contas não é, por si, suficiente para atrair as sanções previstas no art. 30-A da Lei das Eleições. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

[...]

A análise de tais precedentes, que versaram sobre a realização de doações ilegais, demonstra que a aplicação da alínea p a partir de uma interpretação meramente literal e ampliativa levaria ao contrassenso de se afastar a cassação do mandato conquistado pelo candidato que recebeu doações ilegais, em razão da ausência de infração relevante ao bem jurídico protegido pela Constituição, mas a partir de igual valor seria possível reconhecer a inelegibilidade do infrator pelo prazo de

Em razão do paradoxo, deve ser recordada a palavra de Carlos Maximiliano: 'as leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo que produzam decisões diferentes sobre o mesmo objeto'.

Ainda que se compreenda – como parece ser mais correto – que a infração ao art. 30-A da Lei das Eleições configura a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea j e não a estabelecida na alínea p, igual interpretação deve ser dada aos dispositivos legais, de modo a reconhecer que a causa de inelegibilidade descrita na alínea p somente se caracteriza quando a condenação por doações ilegais revelar situação capaz de comprometer a normalidade e legitimidade do pleito ou envolver quantia significativa que reflita a gravidade das circunstâncias, necessária para configuração do abuso do poder econômico. [Grifo nosso.]

[...]

Em suma, a orientação que exsurge do julgado acima é no sentido de que nem toda doação acima do limite legal acarreta a incidência automática da inelegibilidade descrita na alínea p do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, mas apenas aquelas que, em si, representam quebra da isonomia entre os candidatos, risco à normalidade e legitimidade dos pleitos ou que se aproximem do abuso do poder econômico é que poderão ser qualificadas para efeito da aferição da referida inelegibilidade.

No ponto, registre-se que a análise dos requisitos para a incidência da inelegibilidade em tela não implica novo julgamento da representação por excesso de doação. Trata-se, tão somente, de balizar, a partir de parâmetros verdadeiramente constitucionais, o exame do preenchimento dos pressupostos do impedimento à candidatura e da consequente restrição à capacidade eleitoral passiva.

Assentada tal premissa, verifico que o excesso de doação considerado pelo Tribunal a quo como apto a atrair a causa de inelegibilidade foi de R\$ 10.000,00 – ou aproximadamente 2,5% do montante arrecadado pela candidatura beneficiária do valor doado (deputado estadual nas Eleições de 2010) –, valor que não se revela, por si só, apto a macular os bens constitucionalmente protegidos pelo § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

A questão controvertida, repita-se, está adstrita à incidência ou não da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, p, da Lei Complementar 64/90, em hipóteses em que o excesso de doação não é de grande monta, *in casu*, R\$ 10.000,00.

A PGE sustenta que a alínea p tem por parâmetro único a condenação em segunda instância por excesso de doação, não sendo possível ao Judiciário perquirir, por exemplo, se o valor da doação excessiva representa

ameaça ao pleito ou, ainda, se tem o potencial de promover desequilíbrio à igualdade de oportunidade dos candidatos.

Diz o dispositivo o seguinte:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

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, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

De fato, ele é taxativo e estabelece critério objetivo para a incidência da inelegibilidade.

Ocorre que o Poder Judiciário não pode aplicar, como máquina autômata, nenhum dispositivo legal, especialmente aqueles que restringem direitos.

Dessa forma, não é apenas desejável, mas imperativo, que a Justiça Eleitoral não se limite à interpretação gramatical do texto em comento e busque, a partir dos parâmetros constitucionais e legais pertinentes, solução que proteja a Administração Pública de possíveis malfeitores, sem violar direitos e garantias constitucionais.

Nesse diapasão, reitero as balizas proferidas por esta Corte no RO 534-30, de minha relatoria.

Nesse acórdão, julgado à unanimidade, ficou expressamente consignado que:

A pertinência constitucional da causa de inelegibilidade, por sua vez, também deve motivar a interpretação da hipótese contemplada na norma, de forma a se reconhecer que a inelegibilidade restará configurada sempre que a doação eleitoral for considerada ilícita, ou na linguagem da alínea p, tida como ilegal, por infração à regra que signifique a quebra dos parâmetros constitucionais de preservação da normalidade e legitimidade dos pleitos, assim como possibilite a ocorrência de abuso do poder econômico.

Nessa linha, deve-se compreender que não é qualquer doação eleitoral tida como ilegal que é capaz de atrair a inelegibilidade prevista na alínea p.

Somente aquelas que, em si, representam quebra da isonomia entre os candidatos, risco à normalidade e legitimidade dos pleitos ou que se aproximem do abuso do poder econômico é que poderão ser qualificadas para efeito da aferição da referida inelegibilidade.

[...]

Em relação à alínea p, a interpretação lógico-sistemática da regra deve seguir o mesmo caminho, de forma a reconhecer a sua incidência apenas nas hipóteses em que os bens jurídicos protegidos pela Constituição da República venham a ser, reconhecidamente, violados por meio da quebra da isonomia entre os candidatos ou contaminação do pleito pelo abuso do poder econômico.

É dizer, a interpretação da alínea p contestada pelo *Parquet* foi expressamente consagrada nesse precedente. O plenário desta Corte disse que o excesso de doação, que viabiliza a incidência da citada alínea, deve necessariamente considerar o montante excedido pela doação e, ao menos em tese, esse valor deve ser capaz de perturbar o pleito.

É de se destacar, ainda, que o exame proposto nestes autos, que busca evitar a automática subsunção do fato à norma legal, não é novidade para a Justiça Eleitoral.

Assim, como tive a oportunidade de assentar no julgamento do RO 534-30, *“a conjuntura em exame assemelha-se às prestações de contas, nas quais são identificadas irregularidades e ilegalidades capazes de acarretar a sua rejeição. Entretanto, tem-se reconhecido, sem maior dificuldade, que a rejeição de contas não é, por si, suficiente para atrair as sanções previstas no art. 30-A da Lei das Eleições”*.

Finalmente, existe mais um aspecto que desautoriza o provimento do agravo regimental, qual seja: o acórdão só faz referência ao valor excedido pela doação, R\$ 10.000,00.

Desta maneira, não se pode aferir, por exemplo, o quanto o montante doado em excesso representa para o valor total da doação, ou, ainda, o que representa a doação, diante do faturamento total da empresa no ano anterior.

É dizer, as informações constantes destes autos não autorizam nem sequer que se vislumbre “o grau de comprometimento” do doador com a disputa eleitoral.

Dessa forma, considerado apenas o valor doado em excesso, R\$ 10.000,00, e o percentual que essa quantia representou na campanha alvo da doação, 2%, não há sentido no reconhecimento da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *p*, da LC 64/90, em desfavor do dirigente da pessoa jurídica que promoveu a doação.

Por essas razões, **voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral.**



EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 274-25.2016.6.06.0002/CE. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: José Joacy Fonseca (Advogados: Cícero Carpegiano Leite Gonçalves – OAB: 17888/CE e outro).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. Acórdão publicado em sessão.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes a Ministra Rosa Weber, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 20.10.2016.