



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 51993-63.2009.6.18.0000 –
CLASSE 32 – TERESINA – PIAUÍ

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrido: Fernando Oliveira Santos

Advogados: Marcelo Nunes de Sousa Leal – OAB: 4450/PI e outro

ELEIÇÕES 2006. RECURSO ESPECIAL.
REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE
LEGAL. PESSOA FÍSICA. ART. 23, § 7º, DA LEI DAS
ELEIÇÕES. RETROATIVIDADE. POSSIBILIDADE.
DESPROVIMENTO.

1. Existência, na espécie, de doação estimável em dinheiro relativa à utilização de bem móvel de propriedade do doador cujo valor não ultrapassa o limite legal previsto no § 7º do art. 23 da Lei nº 9.504/97.

2. O princípio da incidência da lei vigente à época do fato (*tempus regit actum*), previsto no art. 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, em especial, do princípio da proporcionalidade.

3. Se o ordenamento jurídico deixa de considerar determinado fato ilícito, independentemente de tratar-se de uma sanção penal, administrativa ou eleitoral, a aplicação da lei anterior mais gravosa revela-se flagrantemente desproporcional, salvo se a lei anterior estivesse a regular situação excepcional não abarcada pela nova lei, o que não é o caso dos autos.

4. Recurso desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral,

por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 24 de maio de 2016.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and flourishes, positioned above the name of the signatory.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO - RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI) que rejeitou a matéria preliminar e, no mérito, julgou procedente, em parte, a representação para condenar Fernando Oliveira Santos à multa de R\$ 4.266,00 (quatro mil duzentos e sessenta e seis reais) por doação acima do limite legal.

Eis a ementa do acórdão regional:

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. DOAÇÃO DE PESSOA FÍSICA PARA CAMPANHA ELEITORAL ELEIÇÕES 2006. PRELIMINARES DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR (DECADÊNCIA), DE ILICITUDE DA PROVA, DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.504/1997. REJEIÇÃO. DOAÇÃO EM DINHEIRO E EM BEM ESTIMÁVEL EM DINHEIRO. LIMITE LEGAL. APLICAÇÃO DOS § 1º E § 7º DO ARTIGO 23, DA LEI Nº 9.504/97. PROCEDÊNCIA EM PARTE.

1. Quanto às doações de bens estimáveis em dinheiro, em 30.9.2009, entrou em vigor a Lei nº 12.034, que alterou alguns dispositivos da Lei das Eleições. Entre tais alterações destaca-se o acréscimo do § 7º ao artigo 23 da Lei 9.504/97, com a seguinte redação: 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). Quis e quer o legislador, posto que a Lei 12.034, de 30.9.2009, entrou em vigor na data de sua publicação, que não sejam punidos com a multa do § 3º do art. 23 aqueles que fizeram ou que vierem a fazer doações de bens estimáveis em dinheiro até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Sabia o Legislativo o alcance da edição da norma, sabia o Executivo o alcance da sanção da norma. Sabiam todos que as Representações e as Execuções estavam pendentes de julgamento. Trata-se da exclusão de multa com finalidade intimidadora àqueles que fizeram doações de bens estimáveis em dinheiro em valor superior a dez por cento de seus rendimentos brutos, mas nunca superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Neste caso, conforme já demonstrado na fundamentação supra, a lei nova há de ser aplicada a todos os casos pendentes de julgamento, porque sendo ela mais benéfica — e neste caso é uma espécie de anistia — vem ao encontro daqueles que até então se encontravam na iminência de ser punidos por lei anterior mais severa ora revogada. A Administração Pública, conforme expresso na Súmula 654 do STF, não pode invocar a irretroatividade da lei para prejudicar o cidadão.



A cláusula pétrea do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição da República, enquanto garantia fundamental, se traduz como uma proteção ao cidadão e não como um instrumento em favor do Estado e contra o cidadão. No caso concreto, o valor estimado para tal doação foi de R\$ 11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta reais), não ultrapassando o valor acima referido.

2. Em relação à quantia doada em dinheiro ao referido candidato, pelo fato do Representado ter declarado à Receita Federal do Brasil que não auferiu rendimentos durante o exercício fiscal/2005, deve-se adotar o percentual de doação calculado com base no limite de rendimentos estipulados para a isenção. Tendo o Representado doado R\$ 2.250,00 (dois mil, duzentos e cinquenta reais), resta demonstrado que excedeu o limite fixado pelo art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/97, uma vez que o mesmo poderia efetuar doação para campanha eleitoral de até R\$ 1.396,80 (um mil e trezentos e noventa e seis reais e oitenta centavos), valor este que corresponde a 10% (dez por cento) do limite de isenção de R\$ 13.968,00 (treze mil novecentos e sessenta e oito reais), fixado pela Lei 11.311/2006.

3. Representação parcialmente procedente. (Fl. 96-96v.)

O Parquet Eleitoral alega, em síntese, violação ao art. 23, § 1º, I, § 3º e § 7º, da Lei nº 9.504/97.

Defende a irretroatividade do § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, por se tratar, na espécie, de fatos relativos a pleito eleitoral pretérito.

Aduz que, não havendo comprovação de declaração de rendimentos à Receita Federal no respectivo exercício, a multa deve incidir sobre o valor doado, não se podendo presumir que o recorrido auferiu valor atinente ao limite de isenção do Imposto de Renda.

Aponta dissídio jurisprudencial.

Contrarrazões às fls. 163-175.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo parcial provimento do recurso (fls. 207-212).

É o relatório.



VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, no caso, o Regional registra que o recorrido realizou, no ano de 2006, **duas doações** ao candidato Paulo Roberto de Oliveira Santos, totalizando R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais).

Em relação à **doação de 2.250,00** (dois mil duzentos e cinquenta reais), **em espécie**, o Tribunal de origem entendeu que, considerando o fato de o representado não ter auferido rendimentos durante o exercício fiscal de 2005, deve-se considerar, como parâmetro para verificação do limite de doação, o teto para a isenção do imposto de renda.

A propósito, destaco o seguinte trecho do voto condutor do acórdão regional:

Quanto à doação, em espécie, efetuada pelo Representado em favor do candidato PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA SANTOS, verifico, às fls. 59, cópia do Recibo Eleitoral de n.º 14.000.082.739 e do respectivo comprovante de depósito, que atestam a **doação, em dinheiro, de R\$ 2.250,00** (dois mil, duzentos e cinquenta reais), com **data de 04.08.2006**, cujo doador é o Representado e o cliente é "2006 P R O S DEPUTADO EST".

Dos autos, às fls. 19, consta a informação de que o **rendimento bruto do Representado, durante o exercício fiscal/2005, foi de R\$ 0,00 (zero real)**, sendo mais que razoável que se utilize o **limite de isenção para apresentação de Declaração do Imposto de Renda para o exercício de 2006, então fixado em R\$ 13.968,00** (treze mil, novecentos e sessenta e oito reais). Por conseguinte, tomando-se tal limite, o Representado – presumindo-se que tenha auferido durante o ano-base de 2005 receita máxima de R\$ 13.968,00 (treze mil, novecentos e sessenta e oito reais) –, poderia doar até 10% (dez por cento) de tal renda, ou seja, poderia doar para campanha eleitoral até o valor de R\$ 1.396,80 (um mil trezentos e noventa e seis reais e oitenta centavos).

[...]

Ora, o Representado, na condição de isento do IRPF/2006, por presunção, poderia doar até R\$ 1.396,80 (um mil, trezentos e noventa e seis reais e oitenta centavos), entretanto, doou, à campanha do candidato PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA SANTOS, a quantia em dinheiro de R\$ 2.250,00 (dois mil, duzentos e cinquenta reais). Logo, houve excesso de doação no valor de R\$ 853,20 (oitocentos e cinquenta e três reais e vinte centavos). (Fls. 105v- 106)

O entendimento adotado pela Corte de origem está alinhado à orientação deste Tribunal. Confira-se:

ELEIÇÕES 2006. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. LIMITE AFERIDO COM BASE NO VALOR MÁXIMO PARA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. É ônus do representante demonstrar que a doação para campanha de candidatos a cargos eletivos extrapolou o limite fixado na Lei nº 9.504/1997, sendo razoável a utilização do valor máximo estabelecido para a isenção do imposto de renda como parâmetro para estabelecimento da limitação.

2. Recurso especial desprovido.

(REspe nº 3993522-73/AM, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 18.4.2011)

Assim, em relação à doação de R\$ 2.250,00, correta a fixação da multa no valor de R\$ 4.266,00, considerado o valor doado em excesso, não prosperando o apelo do *Parquet* Eleitoral quanto a esse ponto, com base no art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

No que diz respeito à doação de R\$ 11.250,00 (onze mil duzentos e cinquenta reais), atinente à doação de bens estimáveis em dinheiro, o TRE/PI assentou que a regra do art. 23, § 7º, da Lei das Eleições – introduzida pela Lei 12.034/2009 –, embora seja posterior às eleições de 2006, deve ser aplicada a todos os casos pendentes de julgamento, por ser mais benéfica.

Do acórdão regional extraem-se os seguintes fundamentos:

No caso em apreço, em relação à doação realizada na forma de bens estimáveis em dinheiro, ao qual foi atribuído o valor de R\$ 11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta reais), mesmo tendo o Representado declarado à Receita Federal do Brasil que não auferiu rendimentos durante o exercício fiscal/2005, entendo não ter havido qualquer excesso, uma vez que, em 30.09.2009, entrou em vigor a Lei nº 12.034, que alterou alguns dispositivos da Lei das Eleições. Entre tais alterações destaca-se o acréscimo do § 7º ao artigo 23 da Lei 9.504/97, com a seguinte redação: ***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).***



Como se vê, a Lei 9.504/97, a mesma que regeu as eleições de 2006, foi alterada, recebendo o acréscimo do § 7º ao seu art. 23. Quis e quer o legislador, posto que a Lei 12.034, de 30.9.2009, entrou em vigor na data de sua publicação, que não sejam punidos com a multa do § 3º do art. 23 aqueles que fizeram ou que vierem a fazer doações de bens estimáveis em dinheiro até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Sabia o Legislativo o alcance da edição da norma, sabia o Executivo o alcance da sanção da norma. Sabiam todos que as Representações e as Execuções estavam pendentes de julgamento. Trata-se da exclusão de multa com finalidade intimidadora àqueles que fizeram doações de bens estimáveis em dinheiro em valor superior a dez por cento de seus rendimentos brutos, mas nunca superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Neste caso, conforme já demonstrado na fundamentação supra, a lei nova há de ser aplicada a todos os casos pendentes de julgamento, porque sendo ela *mais benéfica* - e neste caso é uma espécie de *anistia* - vem ao encontro daqueles que até então se encontravam na iminência de ser punidos por lei anterior mais severa ora revogada. A Administração Pública, conforme expresso na Súmula 654 do STF, não pode invocar a irretroatividade da lei para prejudicar o cidadão. A cláusula pétrea do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição da República, enquanto garantia fundamental, se traduz como uma proteção ao cidadão e não como um instrumento em favor do Estado e contra o cidadão.

No caso *sub judice* uma lei nova, plenamente em vigor, proclama que não mais se configuram ilícito eleitoral as doações de pessoas físicas a campanhas eleitorais que não ultrapassem R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em bens estimáveis em dinheiro. A conduta ilícita que era punida com multa de caráter intimidador e exemplar, agora não mais o é. A Administração Pública – reitera-se – não tem o direito de invocar a tese da irretroatividade da lei prevista no inciso XXXVI, do art. 5º, da Constituição da República contra o cidadão, porque aquela garantia, antes de tudo, é do cidadão, e não do Estado. (Fls. 105-105v.)

Com efeito, a regra de regência do direito material é a lei vigente no tempo do fato – princípio *tempus regit actum*. Todavia, entendo que tal regra sofre temperamento quando se está diante de sucessão de normas sancionadoras, independente de sua natureza ser criminal, administrativa, civil, tributária ou eleitoral.

É que as normas limitadoras, independentemente do ramo do direito em que se insiram, atingem a esfera individual dos titulares de direitos subjetivos e somente **se justificam pelo critério legislativo de proteção a bens jurídicos**.

Naturalmente, a existência e os limites da sanção devem ser contemporâneos à data de sua imposição, ou seja, somente se legitima a



incidência da sanção que revele o grau máximo de reprovabilidade considerado na data de sua aplicação, sob pena de, em se admitindo a incidência de uma sanção maior que aquela atualmente vigente, a pretexto de a conduta haver sido considerada mais grave pela legislação da data do fato, a invasão na seara individual evidenciar-se desproporcional.

Na mesma linha dos fundamentos invocados pelo Tribunal *a quo*, não há que se reconhecer o direito adquirido de o Estado aplicar determinada penalidade em face da conduta considerada ilícita, se no momento da imposição da sanção ela já não ostenta o caráter de ilicitude, ou é sancionada de forma mais leve por ser considerada menos gravosa ao bem jurídico protegido. Como dito, o legislador constituinte pretendeu proteger a esfera individual, e não o poder sancionador do Estado, ao vedar a retroatividade da legislação superveniente.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA PROVISÓRIA DE CARÁTER INTERPRETATIVO – LEIS INTERPRETATIVAS – A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO DE LEIS DE CONVERSÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA – PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE – CARÁTER RELATIVO – LEIS INTERPRETATIVAS E APLICAÇÃO RETROATIVA – REITERAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE MATÉRIA APRECIADA E REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.

[...]

- O princípio da irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao “status libertatis” da pessoa (CF, art. 5º, XL), (b) ao “status subjectionis” do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, “a”) e (c) à segurança jurídica do domínio das relações sociais (CF, art. 5º, XXXVI).

- Na medida em que a retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza os gravames referidos, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo.

- As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. O sistema jurídico-constitucional brasileiro, contudo, não assentou como postulado absoluto, incondicional e inderrogável, o princípio da irretroatividade.



[...]

(ADI 605 MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23.10.91, DJ de 5.3.93 – grifei)

Feitas essas breves considerações, ressalto que o tema é de grande importância e merece ser pacificado, já que, especificamente no tocante à inovação trazida pelo art. 23, § 7º, da Lei das Eleições, verifico a existência de decisões monocráticas do Ministro Arnaldo Versiani, no sentido de que, ainda que se trate de matéria administrativa, se aplica o **princípio que consagra a retroatividade da lei mais benéfica**. Nesse sentido: REspe nº 52129-60/PI, DJe de 27.9.2011; REspe nº 51859-36/PI, DJe de 27.9.2011; REspe nº 52015-24/PI, DJe de 28.9.2011; REspe nº 51917-39/PI, DJe de 23.9.2011.

Todavia, em sentido contrário, no julgamento do AgR-AI nº 2192-48, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 25.4.2012, esta Corte decidiu que *“não deve ser aplicado o art. 23, § 7º, da Lei n. 9.504/97, acrescido pela Lei n. 12.034/2009, pois a doação não ocorreu sob a vigência dessa última lei, devendo ser aplicado o princípio constitucional da irretroatividade da norma”*.

Nessa mesma linha, cito as decisões monocráticas proferidas pelo: a) Ministro Gilmar Mendes – REspe nº 51930-38/PI, DJe de 26.10.2014; REspe nº 51914-84/PI, DJe de 26.10.2014; REspe nº 51969-35, DJe de 3.11.2014/PI; b) Min. Laurita Vaz, DJe de 3.2.2014 – REspe nº 52161-65/PI; c) e Min. Henrique Neves da Silva, REspe nº 3993782-53/AM, DJe de 12.11.2013.

A questão é relevante e o entendimento da Corte ainda não está consolidado em um determinado sentido, daí a relevância da discussão da matéria pelo Plenário.

Como dito, vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio do *tempus regit actum* como regra, mas, preservado o direito adquirido do indivíduo, como assentado no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, nada obsta a retroação da lei que venha favorecer-lhe. Ao contrário, parece-me que a incidência **retroativa da norma mais favorável é medida que assegura a**

coerência entre a sanção aplicada e o grau de reprovabilidade do fato ilícito.

Na mesma linha, em âmbito administrativo-tributário, é a previsão do art. 106, II, alíneas *a* e *c*, do Código Tributário Nacional.

Com efeito, qualquer sanção, seja administrativa, penal ou eleitoral, decorre do reconhecimento da relevância do bem jurídico protegido, a ponto de justificar a invasão da esfera individual para imposição de penalidade.

Nesse contexto, se o fato praticado sob a vigência de uma lei mais severa deixa de ser considerado ilícito ou tem o grau de sanção reduzido por uma lei posterior, isso significa que, em relação ao bem jurídico que pretendia tutelar, tal penalidade passou a ser considerada desproporcional aos olhos do ordenamento jurídico.

Do mesmo modo, a aplicação da penalidade definida em lei anterior mais gravosa revela-se igualmente desarrazoada e desproporcional, salvo se houver circunstância especial que distinga o fato praticado sob a vigência da lei mais grave a justificar a proporcionalidade da sanção então prevista, mesmo com a superveniência da lei mais benéfica.

Não sendo esse o caso, a lei posterior mais favorável deve ser aplicada aos fatos anteriores à sua vigência, ainda que se trate de ilícito administrativo, tal qual a hipótese dos autos, cujos fatos se referem às eleições de 2006.

Na espécie, a intenção do legislador quanto à fixação de limites legais para doação às campanhas eleitorais teve como fundamento a não influência do poder econômico sobre as campanhas eleitorais, a fim de preservar o equilíbrio da disputa entre os candidatos.

A inovação do § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, trazida pela norma do art. 3º da Lei nº 12.034/2009, foi justamente a de permitir a utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Tal limite foi, inclusive, alterado, recentemente, por meio da Lei nº 13.165, de 29.9.2015, em seu art. 2º, para 80.000,00 (oitenta mil reais).



Desse modo, independentemente dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição pela pessoa física, o legislador previu que, no tocante a tais doações, o limite legal não se aplica.

No caso dos autos, segundo consta da moldura fática do acórdão regional, o candidato utilizou-se de veículo automotor, no valor estimado de R\$ 11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta reais), de sua propriedade e em seu benefício.

Assim, não se justifica a imposição de punição administrativa ao cidadão de comportamento não mais censurável, tal qual pretende o recorrente.

Nesse contexto, cito os seguintes julgados similares deste Tribunal aplicáveis à espécie, que foram citados no acórdão regional, nos quais se acolhe a tese de retroatividade da lei mais benéfica:

Partidos políticos. Doações. Limites.

Derrogação da proibição constante do art. 39, § 4º, da Lei nº 9.096.

Embora se trate de ilícito administrativo, justifica-se a aplicação do princípio de direito penal, segundo o qual a lei que descrimina determinada conduta atinge os fatos anteriores que, em consequência, deixam de ser puníveis.

(REspe nº 15.221/RS, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, *DJ* de 11.8.2000)

Partido político. Doação. Limite. Efeito retroativo de norma revogatória. Aplicação de princípio do direito penal.

1. As regras que norteiam as doações de recursos para partidos políticos e as prestações de suas contas são de natureza administrativa e, como tal, sujeitas aos princípios básicos do direito penal.

2. A revogação, pelo artigo 107, da Lei nº 9.504, de 1997, dos limites de doações para partidos políticos, estabelecidos no artigo 39, § 4º, da Lei nº 9.096, de 1995, excluiu a tipificação de tal conduta e impede a imposição das sanções do artigo 36, III, da mesma Lei nº 9.096, ao partido político que recebeu doação superior àqueles limites, mesmo antes de serem revogados.

3. Recurso não conhecido.

(REspe nº 15.222/RS, Rel. designado Min. Fernando Neves, *DJ* de 18.8.2000)



Por fim, cumpre consignar que, nessa mesma linha, no julgamento do Recurso Especial nº 1.153.083/MT¹, a então redatora designada para lavrar o acórdão, Ministra Regina Helena Costa, asseverou:

Em meu entender, a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal.

Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator.

Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.

Nesse sentido, o seguinte precedente desta Corte Superior:

AÇÃO RESCISÓRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO PÚBLICO. PEDIDO DE REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ART. 1º DA LEI 1.508/67, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ANISTIA DAS FALTAS. PAD ENCONTRADO APÓS O PEDIDO DE REVISÃO DA PENA DEMISSIONAL. FATO NOVO. REVISÃO DA PUNIÇÃO. AÇÃO

RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.

1. Na esfera administrativa, as anistias concedidas por normas jurídicas devem ter a interpretação mais ampla e benéfica possível, para atingir, de maneira adequada, eficaz e completa, os direitos do Servidor Público que tutela.

2. Os Decretos de anistia, os de indulto, o perdão do ofendido e outros benefícios, embora envolvam concessões ou favores e,

portanto, se enquadrem na figura jurídica de privilégios, não suportam exegese estrita, sobretudo se não se interpretam de modo a que venham causar prejuízo. Assim se entende, por incumbir ao hermeneuta atribuir à regra positiva o sentido que dá maior eficácia à mesma, relativamente ao motivo que a ditou, e ao fim colimado, bem como aos princípios seus e da legislação em geral (Maximiliano in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Forense, Rio de Janeiro, 1985, p. 250).

¹ STJ-REspe nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, redatora para o acórdão: Min. Regina Helena Costa, *DJe* de 19.11.2014.

3. No caso, a pena de demissão foi aplicada em 17.04.67 por ter o Servidor faltado ao serviço por 30 dias, sendo que a Legislação Estadual vigente à época prescrevia tal pena para esses casos. Entretanto, em 03.11.67 foi editada a Lei 1.508, do Estado do Rio de Janeiro, que anistiou as faltas dos Servidores Estaduais até o limite de 30 dias. Tal norma inovou a realidade jurídica até então vigente e alterou o patrimônio jurídico do Servidor que, beneficiado pela anistia, não poderia mais ter sido alcançado pela pena de demissão. Considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in melius* deve retroagir para favorecer o apenado.

4. Ademais, a Administração Pública não trouxe aos autos qualquer prova que afirme qual o lapso temporal de ausência do Servidor, para confirmar a tese da justa demissão. Destarte, continua a se negar à análise do mérito da decisão do Processo Disciplinar, fato inadmissível aos olhos da Justiça. Por isso, a certidão, que atesta a ausência do Servidor público por não mais de 30 dias consecutivos do local de trabalho, acostada nos autos do Processo Administrativo Disciplinar, encontrado na Repartição Pública após a impetração, constitui documento novo, para os fins do art. 485, VII do CPC.

5. Ação Rescisória julgada procedente.

(AR 1.304/RJ, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2008, DJe 26/08/2008, destaque meu).

Por outro lado, concordo com o Senhor Ministro Sérgio Kukina em não adotar a fundamentação apresentada na sentença e no acórdão do Tribunal de origem. Entendo deva aplicar a lei mais benéfica, não com base na aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, mas com fundamento no princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da Constituição da República, pertinente ao Direito Sancionatório, bem como afastar a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil, nos termos do voto do Excelentíssimo Ministro Relator.

O julgado citado recebeu a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.

I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente.

II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

III. Recurso especial parcialmente provido.

Do exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor
Presidente, peço vista dos autos.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 51993-63.2009.6.18.0000/PI. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Fernando Oliveira Santos (Advogados: Marcelo Nunes de Sousa Leal e outro).

Decisão: Após o voto da Ministra relatora, desprovendo o recurso, pediu vista o Ministro Gilmar Mendes.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 10.12.2015.



VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):
Senhores Ministros, o recurso do Ministério Público Eleitoral envolve duas questões: i) se a base de cálculo para doação realizada por pessoas que não auferiram rendimento no ano de 2005 é o valor referente ao limite de isenção do Imposto de Renda – no caso R\$13.968,00 (treze mil, novecentos e sessenta e oito reais) para o exercício 2006; ii) se o art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, acrescido pela Lei nº 12.034/2009, se aplica aos processos de doação acima do limite legal referentes às eleições de 2006.

A Ministra Luciana Lóssio, relatora do feito, concluiu que a base de cálculo é o valor referente ao limite de isenção e que a Lei nº 12.034/2009 se aplica aos processos de doação referentes às eleições de 2006.

Pedi vista dos autos na sequência. Passo a votar.

No caso concreto, o recorrido procedeu a duas doações: i) uma em espécie, no valor de R\$2.250,00 (dois mil, duzentos e cinquenta reais); ii) outra estimável em dinheiro – cessão de veículo –, no valor de R\$11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta reais).

Quanto à primeira doação (em dinheiro), como a relatora, entendo que, na linha da jurisprudência, se deve aplicar como base de cálculo o valor referente ao limite de isenção do Imposto de Renda – no caso, R\$13.968,00 (treze mil, novecentos e sessenta e oito reais) para o exercício 2006 –, razão pela qual mantenho o valor da multa imposta.

No que tange à segunda doação (estimável em dinheiro), peço vênias a Sua Excelência para divergir na fundamentação. Explico.

A redação anterior do art. 23 da Lei nº 9.504/1997 estabelecia que a doação estimável em dinheiro também respeitaria o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Sobreveio, então, a Lei nº 12.034, de 29.9.2009, que acrescentou o § 7º ao art. 23 da Lei



nº 9.504/1997, que estabelecia que o limite de 10% “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 mil reais)”. A Lei nº 13.165, de 29.9.2015, aumentou esse limite para R\$80 mil reais.

Contudo, conforme venho sustentando no TSE e no STF, as mudanças radicais na interpretação da Constituição e da legislação eleitoral devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional como também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tal cautela, pois a importância fundamental do referido princípio, para o regular transcurso dos processos eleitorais, está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição, evitando que mudanças no curso do processo eleitoral possam ter imediata aplicação, sob pena de criar uma situação absolutamente casuística.

A teleologia da norma constitucional do art. 16, portanto, é impedir a deformação eleitoral mediante alterações nele inseridas de forma casuística que interfiram na igualdade de participação de partidos políticos e de seus candidatos. O princípio da anterioridade eleitoral, positivado nesse dispositivo, constitui, então, uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos, o qual – qualificado como cláusula pétrea – compõe o plexo de garantias do devido processo legal eleitoral, oponível, dessa forma, ao exercício do poder constituinte derivado, bem como ao exercício do legislador reformador.

De fato, o princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação desse princípio não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das



minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel das jurisdições constitucional e eleitoral nessa tarefa. As jurisdições constitucional e eleitoral cumprem as suas funções quando aplicam rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, uma barreira, portanto, contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.

Por outro, o art. 16 da CF/1988, ao definir que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”, deixa clara a opção constitucional de que a legislação eleitoral de determinado pleito – o processo eleitoral em si – esteja definida um ano antes da eleição, permitindo aos participantes da disputa, com antecedência razoável, a ciência prévia das regras jurídicas que disciplinarão a competição que se avizinha (sistema eleitoral, atividade dos partidos políticos e dos candidatos, financiamento de campanha, acesso aos meios de comunicação, propaganda, condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, entre outras), bem como resguardando a própria ideia de igualdade de chances entre os contendores, entendida como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual se compromete a própria essência do processo democrático.

O processo eleitoral é, pois, uma sucessão de fases organizadas pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação eleitoral, o qual se inicia, no momento pré-eleitoral, com a fixação de **domicílio eleitoral** (um ano antes do pleito pelo menos, art. 9º da Lei nº 9.504/1997), passa pela **filiação partidária** (prazo reduzido para seis meses antes do pleito – art. 9º da Lei nº 9.504/1997 –, salvo se o estatuto estabelecer prazo maior – art. 20 da Lei nº 9.096/1995) e chega-se às **convencões partidárias**, realizadas agora no período de 20 de julho a 5 de agosto (art. 8º da Lei nº 9.504/1997).

A fase eleitoral, por sua vez, começa com o **registro de candidatura**, apresentado agora até o dia 15 de agosto do ano da eleição (art. 11 da Lei nº 9.504/1997), oportunidade na qual a Justiça Eleitoral



verificará as condições de elegibilidade, a eventual incidência em determinada causa de inelegibilidade e os documentos necessários; em seguida, começa a **propaganda eleitoral**, permitida a partir de 15 de agosto (art. 36 da Lei nº 9.504/1997); chega, então, o **dia da eleição** e, logo em seguida, a **proclamação dos candidatos eleitos**; após, a indispensável apresentação da **prestação de contas**, cuja omissão impede a diplomação (art. 29, § 2º, da Lei nº 9.504/1997), e, por fim, a **diplomação** dos candidatos que foram consagrados pela vontade do povo.

Conforme bem advertiu o Ministro Celso de Mello acerca dos efeitos da diplomação dos candidatos eleitos,

Esta Suprema Corte, ao assim proceder, estará conferindo posição eminente aos postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, que se mostram impregnados – enquanto expressões do Estado Democrático de Direito – de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a conformar e reger comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, situações já consolidadas no passado.

(MS nº 30.260/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 27.4.2011)

Ora, se se concluiu que a competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso, com maior razão – como regra geral – a impossibilidade de uma nova legislação retroagir para modificar as regras de uma disputa eleitoral finda. Isso, além de ocasionar uma grave violação à ideia de igualdade de chances, possibilitaria à maioria a eventual manipulação de regras em benefício de candidatos ou agremiações partidárias, verdadeiro casuísmo.

Com efeito, não me impressiona o argumento da Ministra Luciana Lóssio de que a não retroação da lei mais benéfica seria desproporcional. Isso porque, de fato, em que pese à esfera jurídica do cidadão, a exclusão ou a redução de um ilícito eleitoral após a diplomação dos eleitos também pode repercutir em campanhas eleitorais,

como a doação acima do limite legal realizada por pessoa física, violando gravemente o princípio da anterioridade eleitoral, ao permitir que a nova legislação eleitoral chancele ilícitos do processo eleitoral encerrado em detrimento de campanhas pautadas pelas regras então vigentes.

É dizer: o art. 16 da CF/1988 é uma garantia constitucional que veda o Estado-Legislator de modificar as regras do processo eleitoral quando já em curso a disputa e qualifica-se como verdadeiro escudo de proteção de processos eleitorais findos, evitando possível manipulação do resultado do pleito. Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence,

Em matéria constitucional eleitoral, pelo menos uma meta, uma aspiração, há de ter-se: a de que “regra *do jogo*” seja uniforme e definitiva a cada período eleitoral. A hermenêutica eleitoral nesse sentido, pelo menos periodicamente, há de ser definitiva: a alternativa é o caos. O poder normativo de que se utilizou o Tribunal Superior Eleitoral – com audácia, reconhecimento – o poder normativo de que tem usado o Tribunal Superior Eleitoral, em momentos às vezes dramáticos da história da República – tem o sentido de dar efetividade a um pressuposto básico de todo processo eleitoral: a uniformidade das regras do jogo, previamente estabelecidas, tanto quanto possível, de modo a evitar a incerteza, a insegurança de pleitos eleitorais que se arrastem por todos os mandatos subsequentes em batalhas judiciárias. Essa a inspiração e responsabilidade perante o processo eleitoral que tomou o Tribunal Eleitoral, quando editou e resolução questionada.

(ADI nº 3.345/DF, rel. Min. Celso de Mello, julgada em 25.8.2005)

Esse é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.

De fato, em relação à multa por propaganda eleitoral antecipada, este Tribunal entende que a alteração promovida no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 12.034/2009 – reduzindo o valor da penalidade – não seria aplicável às propagandas realizadas antes da edição da referida lei. No ED-AgR-AI nº 10.135 (38280-56)/SP, o TSE assentou: “se a representação fundamenta-se em fatos ocorridos em 2007, deve ser, portanto, aplicada a multa de 20 a 50 mil UFIRs, prevista no § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/97, na redação vigente à época dos fatos, e não os valores previstos na nova redação introduzida pela Lei nº 12.034/2009” (rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 16.12.2010).

Por oportuno, destaco, nessa mesma linha de raciocínio, o voto do Ministro Henrique Neves da Silva proferido em 1º.12.2015, no julgamento do AgR-REspe nº 65-48/BA:

Assim, a aplicação de uma lei nova, para reduzir as sanções aplicadas aos partidos políticos cujas prestações de contas relativas aos exercícios passados ainda não foram examinadas ou acobertadas pela coisa julgada, atrairia desequilíbrio e desigualdade em relação àquelas agremiações que, conformando-se com as decisões proferidas pela Justiça Eleitoral, se submeteram às suspensões que lhe foram impostas em processos jurisdicionais.

Assim, por esses fundamentos, a orientação possível de ser adotada caminha no sentido de considerar que a regra do novo caput do art. 37 da Lei nº 9.096/95, introduzida pela Lei nº 13.165/15, somente pode ser aplicada na hipótese de desaprovação de contas por irregularidades apuradas nas prestações de contas apresentadas a partir da vigência do novo dispositivo, ou seja, a partir daquelas que vierem a ser prestadas até 30 de abril de 2016 em relação ao exercício atual (2015), ao passo que as sanções aplicáveis às prestações de contas referentes aos exercícios anteriores devem seguir a legislação vigente no momento da sua apresentação. (Grifos nossos)

Recentemente, a propósito, o Plenário do TSE, analisando a questão relativa à alteração legislativa promovida na Lei das Eleições quanto ao registro do doador originário nas doações, assentou: “a regra constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei nº 9.504/97, com a redação conferida pela Lei nº 13.165/2015, não pode ser aplicada, [...] seja porque a lei, em regra, tem eficácia prospectiva, não alcançando fatos já consumados e praticados sob a égide da lei pretérita” (ED-REspe nº 2481-87/GO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 1º.12.2015 – grifos nossos).

Ocorre que, no caso concreto, não é possível aplicar a multa por doação estimável em dinheiro acima do limite legal, conforme as regras previamente estabelecidas para as eleições de 2006.

Extraio do acórdão recorrido (fl. 100):

No caso em apreço, argumenta o Representado que a prova documental que ora embasa a Representação ministerial é ilícita, porque não produzida judicialmente, não tendo o representante do *Parquet* autorização legal para requisitar dados e quebrar sigilo fiscal. Como resulta claro, a prova documental de fls. 19, vale dizer, a informação da Receita Federal prestada à Justiça Eleitoral, por

força da Portaria Conjunta nº 74/2006 e por força do art. 94, § 3º; e art. 94-A, inciso I, da Lei 9.504/97, não fora objeto de requisição do Ministério Público à Receita Federal. Logo, não há falar-se em quebra de sigilo fiscal executada pelo Ministério Público Eleitoral, que este apenas recebeu dados da Justiça Eleitoral e com eles está a instruir as referidas Representações.

Em contrarrazões ao recurso do *Parquet* eleitoral, o recorrido expressamente consigna (fl. 172):

Resta incontroversa a violação do sigilo fiscal do Representado, pois o *Parquet* teve acesso aos aludidos dados fiscais junto a Receita Federal do Brasil, sem autorização judicial, constituindo-se em provas ilícitas, diametralmente opostas aos preceitos constitucionais que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, o Representante violou os arts. [sic] 5º, X e LVI, da CF e art. 198, § 1º, I, da Lei Complementar nº 104/01, uma vez que a garantia do sigilo fiscal somente pode ser relativizada mediante ordem judicial, e não por requisição administrativa direta, ainda que seja do Presidente do TSE à Secretaria da Receita Federal, sem submetê-la ao crivo do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

De fato, as informações fiscais da pessoa física foram repassadas ao Ministério Público Eleitoral com base na Portaria nº 74/2006 (convênio firmado entre o TSE e a Receita Federal), sem autorização judicial prévia à quebra do sigilo fiscal.

Contudo, a inviolabilidade do sigilo de correspondências, de comunicações telegráficas e de dados telefônicos está amparada no art. 5º, inciso XII, da CF/1988, buscando resguardar, conseqüentemente, o próprio direito à intimidade (art. 5º, inciso X). Como regra geral, portanto, deve prevalecer a privacidade dos dados fiscais de quem participa do processo eleitoral na condição de doador, justificando-se a mitigação daquele direito somente em situações excepcionais, quando relevante interesse público justifique a quebra do sigilo em decisão judicial fundamentada, nos termos do art. 93, inciso IX, da CF/1988.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

Agravo regimental. Recurso especial. Representação por doação acima dos limites legais. Ilícitude da prova. Quebra do sigilo fiscal. Ausência de autorização judicial prévia. Precedentes.



1. A jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido da ilicitude da prova colhida mediante quebra do sigilo fiscal de doador sem prévia autorização judicial, reconhecendo tal situação na hipótese em que o acesso às informações fiscais decorreu de convênio firmado entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal. Precedentes: AgR-REspe nº 699-33, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.6.2013; AgR-REspe nº 390-12, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 13.5.2013; AgR-REspe nº 1333-46, rel. Min. Castro Meira, DJe de 1º.7.2013.

2. O Ministério Público pode requisitar informações à Receita Federal, restritas à confirmação de que o valor das doações feitas por pessoa física ou jurídica extrapola ou não o limite legal e, em caso positivo, ajuizar representação por descumprimento dos arts. 23 ou 81 da Lei nº 9.504/97, com pedido de quebra do sigilo fiscal do doador, o que não ocorreu na espécie, em que as informações foram obtidas, pela via administrativa, em face do convênio celebrado pela Justiça Eleitoral.

Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 111-26/SC, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 12.12.2013 – grifos nossos)

Ante o exposto, acompanho a conclusão da Ministra Luciana Lóssio, porém por fundamentação diversa.

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, apenas para esclarecer, eu superei a preliminar de licitude da prova, apenas para analisar a matéria de mérito, porque entendia possível, com base nos artigos do CPC. Mas, a prevalecer essa preliminar, eu me ponho de acordo.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 51993-63.2009.6.18.0000/PI. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Fernando Oliveira Santos (Advogados: Marcelo Nunes de Sousa Leal – OAB: 4450/PI e outro).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 24.5.2016.*

* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio.