



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 17-87.2012.6.26.0000 – CLASSE 32 –
SÃO PAULO – SÃO PAULO**

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Recorrente: Nelson Yoshio Tsukamoto

Advogada: Ivone Ferreira

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

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.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em prover o recurso, nos termos do voto do relator.

Brasília, 1º de outubro de 2013.

MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhora Presidente, Nelson Yoshio Tsukamoto interpôs recurso especial eleitoral (fls. 143-156) contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que deu provimento a recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral para afastar a decadência e julgar procedente representação eleitoral, por doação para campanha eleitoral acima do limite legal, e condenar o recorrente ao pagamento de multa, nos termos do art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/97 (fls. 130-139).

O acórdão regional possui a seguinte ementa (fl. 131):

Recurso eleitoral – Representação fundada no art. 23 da Lei nº 9.504/97. Doações à campanha eleitoral efetuadas em excesso – Decadência não configurada – Os recursos estimáveis em dinheiro devem ser efetivamente considerados para o cálculo do limite legal – Inaplicabilidade do artigo 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97 – Recurso provido para condenar o doador representado ao pagamento de multa fixada em seu patamar mínimo.

O recorrente alega, em suma, que:

- a) o acórdão regional violou o art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, tendo em vista que a doação em exame, consistente na prestação de serviços de divulgação de panfletos e na utilização de veículo de sua propriedade, foi estimável em dinheiro e não ultrapassou o limite de R\$ 50.000,00, previsto no referido dispositivo legal;
- b) houve divergência entre o entendimento da Corte de origem e acórdãos proferidos pelo TRE/AL (RP nº 498-53, rel. Desembargador Ivan Vasconcelos Brito, DJE de 27.1.2012; e RP nº 772-17, rel. Desembargador Ivan Vasconcelos Brito, DJE de 8.12.2011).

Requer o conhecimento e o provimento do recurso especial, para que seja reformado o acórdão regional e julgada improcedente a representação.



Foram apresentadas contrarrazões (fls. 176-178), nas quais o Ministério Público Eleitoral defende o não conhecimento do recurso, em razão da ausência de demonstração do dissídio jurisprudencial. No mérito, alega que a norma do art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, justamente por excepcionar a regra do art. 23, § 1º, da mesma lei, "*deve ser analisada de forma estrita, sob pena de, na amplitude de sua interpretação, tornar 'letra morta' o limite legal previsto e desproteger o bem jurídico tutelado, autorizando o fluxo descontrolado de recursos não identificados às campanhas eleitorais*" (fl. 178).

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso especial, ao argumento de que a doação em exame, consistente na prestação de serviços, está abrangida pela expressão "bens móveis", enquadrando-se, portanto, na exceção aberta do § 7º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, razão pela qual o acórdão regional merece reforma, para que seja julgada improcedente a representação.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA
(relator): Senhora Presidente, o recurso especial é tempestivo.

O acórdão regional foi publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* do dia 22.5.2012, terça-feira, conforme certidão à fl. 140, e o apelo foi apresentado no dia 24.5.2012, quinta-feira (fl. 143), por procuradora habilitada nos autos (procuração à fl. 26).

Inicialmente, assinalo que o provimento do presente apelo não importa o reexame do acervo fático-probatório dos autos, porquanto bem delineada no acórdão regional a moldura fática em discussão nos autos.

Colho os seguintes fundamentos do acórdão regional
(fls. 136-139):



No caso dos autos, restou incontroversa a doação efetuada pelo recorrido em prol da campanha do candidato Valdemir de França. Ocorre que, segundo as informações disponibilizadas pela Receita Federal, o representado não declarou Imposto de Renda referente ao ano-calendário de 2009. Assim, considerando-se o limite de isenção estipulado para aquele ano (R\$ 17.215,08), o recorrido só poderia efetuar doações até o limite de R\$ 1.721,51, de acordo como supracitado dispositivo. Entretanto, as doações totalizaram R\$ 4.000,00, excedendo o limite legal em R\$ 2.278,49 (fl. 03).

Assim sendo, é certo que a legislação eleitoral, ao estabelecer os parâmetros que regem as doações efetuadas pelas pessoas físicas e jurídicas, utiliza-se de critério absolutamente objetivo, tornando irrelevante a investigação acerca da boa-fé do doador ou da potencialidade lesiva de sua conduta, especialmente porque o seu escopo maior é conferir lisura às eleições. Dessa forma, basta a realização do comportamento violador da norma para fazer incidir a sanção correspondente (Precedente: TRE-SP, RE nº 1727-79, minha relatoria, 13.12.2011).

Diante da relevância do bem a ser protegido, qual seja, a legitimidade do pleito, revela-se que a sanção pecuniária cominada, conquanto severa, não ofende a razoabilidade, tampouco permite a aplicação do princípio da insignificância. Destarte, se de um lado, proíbe-se o excesso, de outro, veda-se a proteção insuficiente dos bens dignos de tutela. No caso, admitir-se o afastamento da sanção, ou a sua imposição aquém dos limites legais, não resguardaria o interesse público, podendo, inclusive, estimular o abuso do poder econômico.

Por sua vez, conquanto tenha o recorrido sustentado que as doações restringiram-se a recursos estimados, o texto do artigo 16 da Resolução TSE nº 23.217/10 é expresso no sentido de que os doadores de recursos dessa natureza também se subordinam aos limites legais. Nessa esteira:

Observo que, para fins de aferição do limite imposto pela legislação, é irrelevante o fato de a doação ou parte dela, ter sido realizada na forma estimada.

Conforme a disposição contida no caput do art. 16 da Res. TSE nº 23.217/10, "candidatos, partidos políticos e comitês financeiros poderão receber doações de pessoas físicas e jurídicas mediante depósitos em espécie, devidamente identificados, cheques cruzados e nominais ou transferências bancárias, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais". Complementa seu § 1º, inc. I L que as doações referidas no caput ficam limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior, no caso de pessoas jurídicas.

Sem dissensão, explica Renato Ventura Ribeiro: "Quanto aos limites, as doações diretas ou indiretas (ou seja, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro), -para campanhas (sejam quais ou quantas forem) não podem exceder a dois por cento do faturamento bruto no ano anterior ao da eleição. Respeitado o



limite acima, como total de gastos com doações, as pessoas jurídicas, dentro dos limites legais, podem efetuar doações como bem entenderem: a um ou mais partidos, a um ou mais candidatos, inclusive concorrentes ao mesmo cargo. Mas o total das doações, diretas ou indiretas, não pode superar dois por cento do faturamento da empresa do ano anterior ao da eleição" (cf. Lei Eleitoral Comentada, Quartier Latin, 2006, nº 81.1, pág. 450; grifei). (TRE-SP, RE nº 1744-18, Rel. Des. A.C. Mathias Coltro, j.6.12.2011).

Registre-se, por oportuno, que não incide, in casu, o permissivo do § 7º do artigo 23 da Lei nº 9.504/97, haja vista que parte da doação efetuada pelo recorrido consistia em prestação de serviços voluntários (distribuição de materiais impressos - fl. 31), hipótese esta não alcançada pela regra em comento, cuja aplicabilidade restringe-se à "utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador". Assim, considerando-se que se trata de preceito excepcional, impõe-se seja interpretado restritivamente. Por sua vez, no que tange à cessão de veículo (fl. 32/33), o recorrido comprovou tratar-se de bem de sua propriedade, de forma que se faz necessário subtrair o valor correspondente do quantum efetivamente doado (R\$ 4.000,00 - fl. 03), por estar abrangido pelo limite estabelecido pelo artigo citado artigo 23, § 7º. Assim, considerando-se que, para tal doação, foi estimado o valor de R\$ 1.200,00 (fl. 64), tem-se que o excesso corresponde a R\$ 1.078,49.

Deste modo, restando suficientemente comprovada a infração ao artigo 23 da Lei nº 9.504/97, impõe-se a condenação do recorrido nas sanções correspondentes, as quais passo a dosar. No caso, o valor doado em excesso totaliza R\$ 1.078,49, razão pela qual a multa, fixada em seu patamar mínimo, revela-se suficiente e adequada, por não existirem circunstâncias que justifiquem maior rigor na sua aplicação.

O Tribunal de origem afirmou, portanto, que o recorrente realizou doação a Valdemir de França, candidato nas eleições de 2010, no valor de R\$ 4.000,00.

Tendo em vista que o recorrente não declarou Imposto de Renda referente ao ano-calendário de 2009, quando o limite de isenção estipulado foi de R\$ 17.215,08, o TRE/SP considerou que as doações, no valor total de R\$ 4.000, superaram, em princípio, o limite previsto no art. 23, § 1º, I, da Lei nº 9.504/97 em R\$ 2.278,49.

As doações efetuadas consistiram na cessão de um veículo de propriedade do doador e na prestação de serviços voluntários atinentes à distribuição de matérias impressos.

No que diz respeito à doação correspondente à cessão de veículo de propriedade do doador, estimada em R\$ 1.200,00, o TRE/SP subtraiu tal valor da quantia considerada como excesso, em face da regra do art. 23, § 7º, da Lei das Eleições (fl. 139).

Concluiu, assim, que o excesso de doação corresponderia a R\$ 1.078,00 e sobre tal valor impôs multa ao doador, ressaltando que não incidiria na espécie o § 7º do art. 23 da Lei das Eleições quanto à parte da doação consistente em prestação de serviços voluntários (distribuição de materiais impressos), pois a ressalva prevista no referido dispositivo legal diz respeito à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, não abrangendo a hipótese de *prestação de serviços voluntários*.

Todavia, nesse ponto, o recorrente aduz violação ao art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, argumentando que a referida doação, realizada meramente como prestação de serviços voluntário voltada à divulgação de panfletos, foi estimada em dinheiro e não ultrapassou o limite de R\$ 50.000,00.

Eis o teor do § 7º do art. 23 da Lei das Eleições:

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.

[...]

§ 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 nosso.)

O cerne da controvérsia consiste, portanto, em saber se a doação de serviços estimáveis está incluída na ressalva prevista no referido dispositivo legal, isto é, se os serviços voluntários realizados pelo eleitor pode ser enquadrada no conceito de *“bens móveis ou imóveis de propriedade do doador”*.

O art. 83 do Código Civil estabelece:

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

I - as energias que tenham valor econômico;

II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;

III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

Entendo que o valor referente à prestação de serviços deve ser enquadrado no referido dispositivo legal, pois constitui atividade com valor econômico que em razão de sua prestação obriga, em tese, o beneficiário à necessária contraprestação.

Nesse sentido, a regra do art. 594, do Código Civil, estabelece que: *“Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição”*. Tal retribuição, por sua vez, é devida mesmo que não tenha sido previamente pactuada pelas partes, hipótese na qual seu valor deve ser arbitrado de acordo com o Art. 596 do mesmo Código¹.

Por outro lado, na doação de serviços, há a renúncia voluntariamente ao crédito que seria normalmente devido ao doador, em razão dos serviços prestados.

Nesse aspecto, considero que para efeito do controle das contas eleitorais, o que se mostra relevante não é, propriamente, a intangível prestação de serviços, mas o valor intrínseco que ela representa. Assim, a aferição do valor da doação deve ser feita pelo valor do direito à retribuição a que faria jus o doador, e não apenas em razão da atividade propriamente realizada.

Em outras palavras, 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.

¹ Art. 596 - Não se tendo estipulado, nem chegado a acordo as partes, fixar-se-á por arbitramento a retribuição, segundo o costume do lugar, o tempo de serviço e sua qualidade.

Ademais, a Lei nº 12.034/2009, ao introduzir o § 7º do art. 23 na Lei nº 9.504/97, excluiu as doações estimáveis em dinheiro atinentes à utilização de bens pertencentes ao doador da regra geral relativa ao limite percentual das doações por pessoas físicas, prevista no inciso I do art. 23 da Lei nº 9.504/97, estabelecendo para elas o limite absoluto de R\$ 50.000,00.

Desse modo, o legislador ampliou a possibilidade de tais pessoas fornecerem seus próprios bens em favor de determinada campanha eleitoral.

Não faria sentido, portanto, que as pessoas físicas possuísem a faculdade de ceder a utilização de seus bens móveis e imóveis, cujos valores são muitas vezes significativos, com respaldo na regra específica do § 7º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, e, entretanto, ao colocarem à disposição do candidato a utilização de seus próprios serviços, em atividade que se confunde muitas vezes com a livre manifestação do pensamento, fossem estes abrangidos pela regra geral do art. 23, § 1º, I, da Lei das Eleições.

Entendo, portanto, que a norma do § 7º do art. 23 da Lei das Eleições deve ser interpretada para enquadrar não somente os recursos estimáveis decorrentes da utilização dos bens móveis corpóreos pertencentes ao doador, mas também aqueles referentes aos créditos que fariam jus em razão de serviços prestados ao candidato de sua escolha.

Nesse sentido foi o parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral, do qual transcrevo o trecho abaixo (fls. 183-185):

Conforme extraído do acórdão recorrido, a representação foi julgada procedente em razão da contabilização de doação estimável consistente em "prestação de serviços voluntários (distribuição de panfletos - fl. 31)" (fl. 138). O recorrente afirma que tal doação não deve ser computada para o limite do art. 23, § 1º, I, da Lei Eleitoral, posto que é alcançada pelo permissivo do § 7º do referido artigo.

Com efeito, tanto a interpretação literal quanto a interpretação teleológica do art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97 levam a crer que a doação de serviços estimáveis à campanha eleitoral é abrangida pelo dispositivo.

Conferindo interpretação literal ao disposto no § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, verifica-se que a "prestação de serviços" está contida dentro do conceito de "utilização de bens móveis". Explico.



O artigo 83 do Código Civil, ao apresentar a definição legal de "bens móveis", prescreve que devem ser assim considerados os "direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações".

Ora, o ato de prestação voluntária de serviços em campanha eleitoral não passa de uma doação, cujo objeto consiste em uma obrigação de fazer, ou seja, um direito pessoal. É certo, ainda, que esse serviço possui expressão econômica - a qual é inclusive mensurada no recibo eleitoral - razão pela qual o direito pessoal a ele inerente é dotado de caráter patrimonial.

Dessarte, não há dúvidas de que, do ponto de vista da estrita literalidade do art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, os serviços prestados pelo doador são abrangidos pela expressão "bens móveis", enquadrando-se, portanto, na exceção aberta pelo dispositivo ao limite das doações estimáveis realizadas por pessoas físicas.

Doutra banda, não é distinta a conclusão a que se chega pelo emprego da interpretação teleológica. Com efeito, não há razão alguma para a adoção de um conceito restritivo de "bem", excluindo-se o labor de sua definição.

Se por um lado, conforme anota Rodrigo Zilio, é "de todo criticável a permissão legal [do art. 23, § 7º], na medida em que torna ainda mais estéril a fiscalização das doações acima do limite", por outro lado, porém, levando-se em conta que a exceção foi aberta em relação aos bens em sentido estrito, não há justificativa para manter a limitação em relação aos serviços prestados diretamente pelo doador.

É cediço que um menor grau de limitação das doações de serviços poderia disfarçar irregularidades eleitorais. A mesma premissa, contudo, também é válida para a doação de bens em sentido estrito. Isto é, se a doação de serviços estimáveis em excesso pode indicar a existência de pagamentos não contabilizados e mascarar caixa dois de campanha, isso também é possível com a doação de bens estimáveis.

Dessarte, resta claro que não existe diferença qualitativa alguma entre os objetos doados - bens em sentido estrito - e serviços, que justifique maior rigor em relação a um do que a outro, razão pela qual a interpretação teleológica do dispositivo também importa a extensão mais dilatada de seus efeitos.

No caso dos autos, como registrado no acórdão regional, a doação de prestação de serviços de divulgação de panfletos foi estimada no valor de R\$ 1.078,00, não ultrapassando, portanto, o limite de R\$ 50.000,00 previsto no § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, ainda que somado ao valor de R\$ 1.200,00 atinentes à cessão do veículo de propriedade do recorrente.



Por essas razões e na linha do parecer da PGE, dou provimento ao recurso especial interposto por Nelson Yoshio Tsukamoto por ofensa ao art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, a fim de reformar o acórdão regional e julgar improcedente a representação proposta contra o recorrente.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 17-87.2012.6.26.0000/SP. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Recorrente: Nelson Yoshio Tsukamoto (Advogada: Ivone Ferreira). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, proveu o recurso, nos termos do voto do relator.

Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Humberto Martins e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 1º.10.2013.