



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 310-48.  
2016.6.21.0132 – CLASSE 32 – SEBERI – RIO GRANDE DO SUL**

**Relator originário:** Ministro Jorge Mussi

**Redator para o acórdão:** Ministro Luís Roberto Barroso

**Agravante:** Ministério Público Eleitoral

**Agravados:** Cleiton Bonadiman e outro

**Advogados:** José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. ELEVADO PERCENTUAL DE DINHEIRO DEPOSITADO PELOS CANDIDATOS NAS CONTAS DA CAMPANHA. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. PROVIMENTO.

1. Agravo interno em face de decisão que negou seguimento a recurso especial eleitoral interposto contra acórdão do TRE/RS, que julgou improcedente representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

2. No caso, o acórdão regional entendeu que depósito em espécie pelos candidatos a prefeito e vice-prefeito na conta da campanha não caracterizou “caixa dois” e não foi comprovada a ilicitude dos recursos de origem não identificada (RONI).

3. A exigência de que as doações acima de R\$1.064,10 sejam realizadas mediante transferência bancária não é meramente formal. Isso porque se busca assegurar a verificação da origem dos recursos que ingressaram na campanha eleitoral. Precedente.

4. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 incide sobre a captação ou o gasto de recursos, para fins eleitorais, que se dê em desacordo com as normas legais aplicáveis.

5. A arrecadação de 83,23% das verbas de campanha – correspondentes a R\$ 55.644,91 – por depósito identificado, em afronta à regra acima referida e sem justificativa plausível, não permite verificar a origem do montante. Configura, portanto, captação ilícita de recursos, sujeita à aplicação do art. 30-A, *caput* e § 2º, da Lei das Eleições.

6. Essa conduta compromete a transparência das contas de campanha, dificultando o rastreamento da origem dos recursos de forma proposital. Não se pode esquecer que grande parte das transações irregulares realizadas no país envolve dinheiro em espécie, pela dificuldade de rastreamento. A vida brasileira está precisando de um choque de senso comum: negócios lícitos não se fazem com a circulação de milhares de reais em dinheiro vivo.

7. Para a procedência do pedido formulado na representação pelo art. 30-A, é preciso, ainda, aferir a gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto pela relevância jurídica da irregularidade quanto pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato. Precedentes.

8. Na hipótese, tem-se que (i) a maioria dos depósitos se deu após o período eleitoral e adveio, em tese, de recursos dos próprios candidatos sem justificativa plausível para descumprimento da regra de transferência entre contas e (ii) o montante ultrapassa 80% do total que ingressou na conta de campanha. Logo, a irregularidade ostenta gravidade e relevância jurídica para justificar a condenação.

9. O aporte de recursos próprios na campanha eleitoral (i) deve cumprir a determinação do art. 18, §1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015 e (ii) submete-se aos mesmos requisitos formais das doações realizadas por terceiros.

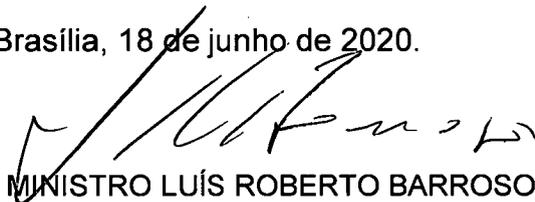
10. Nesses casos, ainda que o candidato comprove sua capacidade econômica, tem uma vantagem ilegítima em relação aos demais competidores que seguem as normas e têm suas campanhas financiadas por recursos rastreáveis. Trata-se de uma quebra patente e grave da paridade de armas, apta a desequilibrar a disputa e, assim, ferir a legitimidade do pleito por ausência de transparência.

11. Por fim, não há que se falar em presunção de má-fé. Como visto, a má-fé é um dos elementos para a aferição da gravidade da conduta ilegal, sendo dispensada sua análise quando verificada a relevância jurídica da irregularidade, como na hipótese.

12. Recurso especial a que se dá provimento, para reformar o acórdão do TRE/RS e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em dar provimento ao agravo regimental e ao recurso especial eleitoral, para reformar o acórdão do TRE/RS, e determinar a cassação do diploma dos recorridos, com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que redigirá o acórdão.

Brasília, 18 de junho de 2020.



MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - REDATOR PARA  
O ACÓRDÃO

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI: Senhora Presidente, trata-se de agravo regimental (fls. 246-249) interposto pelo Ministério Público contra decisão monocrática assim ementada (fl. 234):

AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA LEGAL. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. "CAIXA DOIS" E FONTE ILÍCITA NÃO COMPROVADOS. SÚMULA 30/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. A simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não presume que o montante seja proveniente de fonte ilícita ou de "caixa dois", cabendo ao autor da representação, proposta com base no art. 30-A da Lei 9.504/97, demonstrar a efetiva ilicitude dessas receitas. Precedentes.

2. Na espécie, o TRE/RS assentou que não houve consistência probatória para respaldar a condenação dos recorridos no art. 30-A da Lei 9.504/97, porquanto o *quantum* de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando "caixa dois"), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção.

3. O acórdão do TRE/RS não merece reparo, visto que alinhado com a jurisprudência deste Tribunal Superior. Aplicável, pois, a Súmula 30/TSE.

4. Recurso especial a que se nega seguimento.

Em suas razões (fls. 246-249), o *Parquet* reiterou as seguintes alegações:

a) afronta ao art. 30-A da Lei 9.504/97 por ingresso de recurso de origem não identificada em conta de campanha dos agravados. No ponto, entendeu desnecessária prova de obtenção ilícita dessa receita;

b) configurou-se a proporcionalidade do ilícito no contexto da campanha, pois os valores de origem não identificada representam 83% do total de recursos arrecadados. Nesse sentido, sustentou que a conduta em exame deve ser tida como grave, porquanto comprometedora da lisura do pleito.

Contrarrazões às folhas 252-255.

Ao final, pugnou-se por reconsiderar a decisão agravada ou submeter a matéria ao Colegiado.

Contrarrazões apresentadas às folhas 252-255.

**É o relatório.**

## VOTO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI (relator): Senhora Presidente, conforme se consignou no *decisum* recorrido, o TRE/RS, em julgamento unânime e mantendo sentença, assentou inexistir consistência probatória para respaldar a condenação dos agravados – Prefeito e Vice-Prefeito de Seberi/RS eleitos em 2016 – pela conduta do art. 30-A da Lei 9.504/97<sup>1</sup>, pois o *quantum* de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando “caixa dois”), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção.

A irregularidade, no caso, não possui relevância jurídica para comprometer a moralidade do pleito. Confira-se trecho do aresto *a quo* (fls. 166-167):

O juízo *a quo* entendeu por negar procedência à representação, fundamentalmente por entender que o fato ocorrido não possui relevância suficiente para a aplicação da cassação dos representados:

[...]

**Os fatos são os seguintes, considerando-se incontroverso (fl. 23) que Cleiton Bonadiman realizou, pessoalmente, quatro depósitos bancários em dinheiro, na conta de campanha eleitoral, nos valores de:**

a) R\$ 12.494,70 (doze mil quatrocentos e noventa e quatro reais com setenta centavos, em 12.9.2016; b) R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em 10.10.2016; c) R\$ 4.719,00 (quatro mil setecentos e dezenove reais), em 25.10.2016; d) R\$ 9.565,71 (nove

<sup>1</sup> Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

mil quinhentos e sessenta e cinco reais com setenta e um centavos), em 26.10.2016.

Os depósitos acima referidos totalizaram R\$ 30.279,41 (trinta mil duzentos e setenta e nove reais com quarenta e um centavos).

Por seu turno, e de acordo com a prova dos autos, novamente à fl. 23, Marcelino Galvão Bueno Sobrinho realizou dois depósitos bancários:

a) R\$ 23.865,50 (vinte e três mil oitocentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos), em 25.10.2016; e b) R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), em 27.10.2016.

Os depósitos de Marcelino somam R\$ 25.365,50 (vinte e cinco mil trezentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos).

O total depositado em dinheiro soma o valor de R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil seiscentos e quarenta e quatro reais com noventa e um centavos).

Esse valor foi captado para a campanha de Cleiton e Marcelino. Conforme os recorridos, a quantia é oriunda de recursos próprios, dos patrimônios pessoais dos candidatos.

[...]

**Como já indicado, a captação ilícita de recursos pode se dar sob dois caminhos: o primeiro, a figura conhecida do “caixa dois”, qual seja, a movimentação financeira estranha à prestação de contas, aqueles valores que, utilizados na campanha eleitoral, não foram devidamente indicados pelo partido, coligação ou candidato. Essa a figura clássica do art. 30-A e, uma vez comprovada a prática, é suficiente para a incidência da norma.**

**A segunda via da prática reprimida pelo art. 30-A é daquele recurso que, devidamente declarado na prestação de contas, tem sua origem ilícita. Neste caso, contudo, há a necessidade de prova da origem ilegal do valor, não bastando a presunção de que ele, por possuir origem desconhecida, ou não comprovada, venha carregado de ilicitude na obtenção.**

**E, de fato, as origens dos valores depositados por Cleiton e Marcelino não possuem origem conhecida; foram depositados fisicamente, quando na realidade deviam ter sido objeto de transferência bancária, conforme a legislação de regência. Nesse contexto, muito provavelmente a situação vá impactar na prestação de contas da candidatura por eles veiculada.**

**Contudo, para a análise sob a ótica do art. 30-A, o patamar probatório para uma condenação não foi alcançado, pois os valores constam na prestação de contas da candidatura, ou seja, não há como se concluir, ao menos nos autos, que tenha havido a prática de “caixa dois” – manejo de valores à margem da conta de campanha eleitoral –, e tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos – houve maneira irregular de depósito, circunstância que não demonstra, em si mesma, a gênese ilícita dos recursos alegada pelo Ministério Público Eleitoral.**

É que aqui, **na representação com suporte no art. 30-A, a prova da origem ilícita dos recursos cabe a quem alega**, viés de ônus probatório diverso dos processos de prestações de contas, feitos nos quais, para receber a aprovação, devem os candidatos comprovar, minudentemente, a origem de todo e qualquer valor que envolva a respectiva campanha eleitoral.

Há, é certo, a prova de uma irregularidade de cunho contábil, o modo pelo qual houve o depósito, e no respectivo processo de prestação de contas tal situação será levada em consideração; contudo, aqui, a circunstância não tem relevância jurídica que comprometa a moralidade da eleição – até mesmo porque foram os próprios candidatos a depositarem, ainda que de forma irregular, os valores envolvidos, o que enfraquece, e muito, a tese de má-fé objetiva esgrimada nas nas razões recursais.

**Portanto, o que se extrai dos autos (em que pese o cuidadoso recurso) é a ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação**, absolutamente necessária para suportar um juízo condenatório, mormente se consideradas duas circunstâncias: a primeira, a natural primazia da legitimidade que é inerente ao resultados das urnas e, a segunda, a gravidade da pena de cassação de diploma. Somente uma estrutura de prova robusta seria capaz de romper tais situações, o que não é o caso.

(sem destaques no original)

Diante disso, reitere-se, não há guarida para a tese de afronta ao art. 30-A da Lei 9.504/97 sob o mero argumento de ingresso em conta de campanha de recursos sem identificação de origem.

Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não induz à presunção de ofensa ao art. 30-A da Lei 9.504/97, exigindo-se para tanto prova de ato qualificado de obtenção ilícita de recursos ou prática de “caixa dois”. É o que se infere:

[...] 1. Na espécie, o Tribunal Regional julgou, por maioria, improcedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos, com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, em razão da **ausência de provas que demonstrassem a origem ilícita da receita de R\$ 87.328,14** (oitenta e sete mil, trezentos e vinte e oito reais e catorze centavos), bem como em virtude da fragilidade da prova acerca da suposta contratação de cabos eleitorais.

2. **O fato de o Tribunal Regional declarar determinada receita como fonte de origem não identificada, nos autos da prestação de contas de campanha do candidato, não induz à presunção de que esse montante seja proveniente de fonte vedada pela legislação eleitoral.** Para a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, **exige-se a comprovação do ato qualificado de**

**obtenção ilícita de recursos para financiamento de campanha ou a prática de “caixa dois”, o que não restou evidenciado nos autos. [...]**

(RO 12-33/TO, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE 21/3/2017) (sem destaque no original)

Sublinhe-se que a quantia considerada pelo TRE/RS sem identificação de origem foi declarada pelos agravados em ajuste contábil como oriunda de recursos próprios e transitou por conta bancária de campanha, o que afasta, de forma inequívoca, prática de “caixa dois”.

A propósito, quanto ao tema, o seguinte julgado desta Corte Superior:

**[...] o chamado “caixa dois de campanha” caracteriza-se pela manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade oficial da campanha eleitoral. Tem como ideia elementar, portanto, a fraude escritural com o propósito de mascarar a realidade, impedindo que os órgãos de controle fiscalizem e rastreiem fluxos monetários de inegável relevância jurídica.**

O dinheiro, nesse caso, pode advir de uma atividade ilegal, como milícia ou tráfico, mas também pode ser originários de uma empresa legalmente constituída que mantém uma offshore num paraíso fiscal, numa transação à margem do controle da Receita Federal. Pode ser, ainda, que o doador mantenha contratos com o poder público, o que o impediria de fazer doações eleitorais, ou que o valor da doação seja significativo o suficiente para caracterizar abuso do poder econômico caso fosse registrado na contabilidade oficial. [...]

(RO 1220-86/TO, redator para acórdão Min. Luiz Fux, DJE de 27/3/2018) (sem destaque no original)

Ademais, caberia ao agravante comprovar que os recursos, em tese, oriundos de origem não identificada, procederam de fontes ilícitas, o que não ocorreu na espécie.

Pontue-se que a jurisprudência desta Corte Superior exige comprovação da origem ilícita de recursos, não admitindo “a intolerável condenação por presunção”. Confira-se:

**ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. PREFEITO E VICE-PREFEITO CASSADOS. CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.**

[...]

4. Revela a moldura fática do acórdão regional: i) o valor de R\$ 100.920,00 (cem mil, novecentos e vinte reais) passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que já exclui a qualificação da conduta como “caixa 2”; ii) o Tribunal Regional não desconsiderou os gastos realizados com esse montante, mas assentou que os candidatos não conseguiram comprovar que os recursos eram oriundos da venda de sacas de café realizada pelo vice-prefeito; iii) não há a mínima indicação da suposta fonte ilícita dos recursos, como, à guisa de exemplificação, uma das hipóteses elencadas no art. 24 do mesmo diploma legal, ou, ainda, que se tratava de recursos que nem sequer passaram pelo crivo da Justiça Eleitoral, impedindo a análise não apenas de sua origem, mas, sobretudo, de como foram gastos; iv) não há questionamento formal ou material em relação à nota fiscal apresentada pelo vice-prefeito sobre a venda de sacas de café, mas apenas que ela era anterior ao pedido de registro de candidatura e não constou na declaração de bens fornecida à Justiça Eleitoral.

5. Conquanto competisse ao candidato comprovar valores arrecadados e gastos na respectiva prestação de contas de campanha eleitoral, o fato de o Tribunal Regional não aceitar a origem de determinados recursos (provenientes de vendas de sacas de café), no bojo do processo de contas, não conduz, necessariamente, à conclusão de que se trata de recursos provenientes de fontes consideradas vedadas pela legislação eleitoral, fontes ilícitas. Podem ser lícitas ou ilícitas, competindo ao representante comprovar a origem ilícita dos recursos, não se admitindo a intolerável condenação por presunção, em flagrante desrespeito ao devido processo legal e à soberania popular.

[...]

8. O Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão do ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a comprovação da origem lícita dos recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, provenientes de “caixa 2”, ou a má-fé do candidato, marcada pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE. [...]

(REspe 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 29/4/2015) (sem destaques no original)

Assim, conquanto inequívoco o ilícito sob o ponto de vista contábil, as circunstâncias em tela mostram-se desprovidas de relevância jurídica para comprometer a higidez do pleito, não demonstrando consistência probatória a suportar juízo condenatório com esteio no art. 30-A da Lei 9.504/97.

Por fim, Conclusão em sentido diverso demandaria reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

A decisão agravada, portanto, não merece reparo, visto que alinhada com a jurisprudência deste Tribunal Superior (Súmula 30/TSE).

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

**É como voto.**

#### **PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, peço vista dos autos.

**EXTRATO DA ATA**

AgR-REspe nº 310-48.2016.6.21.0132/RS. Relator: Ministro Jorge Mussi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Cleiton Bonadiman e outro (Advogados: José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros).

Decisão: Após o voto do relator, negando provimento ao agravo regimental, antecipou o pedido de vista o Ministro Luís Roberto Barroso.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 11.9.2018.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão monocrática do Min. Relator Jorge Mussi, que negou seguimento a seu recurso especial eleitoral. A decisão agravada foi assim ementada (fl. 234):

“AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA LEGAL. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. ‘CAIXA DOIS’ E FONTE ILÍCITA NÃO COMPROVADOS. SÚMULA 30/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. A simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não presume que o montante seja proveniente de fonte ilícita ou de ‘caixa dois’, cabendo ao autor da representação, proposta com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, demonstrar a efetiva ilicitude dessas receitas. Precedentes.

2. Na espécie, o TRE/RS assentou que não houve consistência probatória para respaldar a condenação dos recorridos no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, porquanto o quantum de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando ‘caixa dois’), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção.

3. O acórdão do TRE/RS não merece reparo, visto que alinhado com a jurisprudência deste Tribunal Superior. Aplicável, pois, a Súmula 30/TSE.

4. Recurso Especial a que se nega seguimento”.

2. No agravo, o recorrente alega, em síntese, que: (i) recursos sem origem conhecida são obtidos de modo ilícito, ainda que a fonte eventualmente seja legal; e (ii) a ausência de comprovação da origem de 83,23% do valor arrecadado na campanha demonstra a má-fé e constitui conduta grave, hábeis a ensejar a cassação do mandato.

3. Os recorridos apresentaram contrarrazões, sustentando que: (i) recursos próprios não se sujeitam à regra de transferência entre contas; (ii) não se pode presumir a origem ilícita dos recursos; e (iii) os doadores, os próprios agravados no caso, foram identificados e suas capacidades econômicas, comprovadas.

4. Iniciado o julgamento, o Relator, Min. Jorge Mussi, votou no sentido de negar provimento ao agravo interno, ao argumento de que a decisão monocrática estaria em consonância com o entendimento desta Corte, aplicando a Súmula nº 30/TSE. Isso porque o acórdão do TRE/RS assentou a inocorrência de “caixa dois” quanto aos recursos de origem não identificada e a ausência de demonstração da ilicitude de sua obtenção. Afirmou, ainda, que “[a] irregularidade, no caso, não possui relevância jurídica para comprometer a moralidade do pleito”, embora inequívoco o “ilícito do ponto de vista contábil”.

5. Como fundamento, indicou precedentes do TSE<sup>2</sup> que exigem a prova de ato qualificado de obtenção ilícita de recursos ou prática de “caixa dois” para que ocorra ofensa ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Concluiu que a declaração dos recursos como próprios em ajuste contábil, com trânsito pela conta bancária da campanha, afasta a caracterização de “caixa dois”, não se podendo lastrear a condenação em simples presunção.

6. Pedi vista antecipada dos autos para uma análise mais detida da questão.

7. Com todas as vênias ao entendimento do eminente Relator, entendo que o recurso deve prosperar.

8. A decisão recorrida manteve acórdão do TRE/RS, entendendo que a irregularidade de depósitos em espécie realizados na conta da campanha pelos recorridos Cleiton Bonadiman e Marcelino Galvão Bueno Sobrinho, respectivamente candidatos a prefeito e vice-prefeito de Seberi/RS, não caracterizou captação ilícita de recursos, embora correspondessem a 83,23% do total das verbas declaradas. Como fundamento, o Tribunal *a quo* entendeu (i) ser inviável concluir pela ocorrência de “caixa dois” e (ii) não ter sido comprovada a origem ilícita dos valores depositados. O acórdão foi assim ementado:

“RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA. PREFEITO E VICE. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. CONTA DE CAMPANHA. FONTES NÃO IDENTIFICADAS. CAIXA DOIS.

<sup>2</sup> RO 12-33/TO, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe 21/3/2017; RO 1220-86/TO, redator para acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 27/3/2018; e REspe 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29/4/2015.

ORIGEM ILÍCITA. NÃO COMPROVADO. DESPROVIMENTO. ELEIÇÃO 2016.

Qualquer partido poderá representar à Justiça Eleitoral para apurar condutas relativas à arrecadação e gastos ilícitos de recursos. O art. 30-A da Lei das Eleições tem por desiderato fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma esmerada e transparente. A medida repressiva de cassação ou denegação do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta praticada, devendo ser aplicada quando comprometer seriamente a higidez das normas de arrecadação e dispêndio de recursos.

Realizados depósitos em espécie na conta de campanha, em infringência à legislação que prevê a obrigatoriedade de transferência bancária. Valores de origem não identificada. Não comprovada a prática de "caixa dois", pois as quantias constam da prestação de contas da candidatura, e tampouco a origem ilícita dos recursos. Caracterizada, somente, irregularidade de cunho contábil a ser considerada no processo próprio. Ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, circunstância que impede eventual juízo condenatório.

Provimento negado".

9. Na hipótese, discute-se se a tramitação de recursos de origem não identificada (RONI) pelas contas de campanha constituiria captação ou gasto ilícito de recursos, para fins de aplicação do art. 30-A, *caput* e § 2º, da Lei nº 9.504/1997. A questão tem sido apreciada reiteradamente por este Tribunal Superior Eleitoral.

10. No julgamento do REspe nº 751-46 e da AC nº 0604235-59, em 28.06.2018, o Tribunal, por unanimidade, entendeu que o descumprimento do limite legal de gastos de campanha configura conduta ilícita e, considerada a relevância jurídica naquele caso, viabilizaria a cassação do mandato com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições. Entendo que a mesma lógica se aplica aos casos de recursos de origem não identificada que tramitam pelas contas de campanha, em desobediência ao art. 18, § 1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015.

11. Para as Eleições 2016, essa resolução estabeleceu que as doações por pessoas físicas de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 somente poderiam ser feitas mediante transferência entre contas bancárias do doador e do beneficiário. Essa regra objetiva viabilizar o rastreamento dos recursos utilizados pelos candidatos em suas campanhas eleitorais. Com isso, se promove a paridade de armas entre eles, evitando que concorrentes que

acessem verbas de fontes vedadas, ilícitas ou provenientes de “caixa dois” fiquem em posição de vantagem em relação aos demais competidores. Daí a gravidade da violação à determinação.

12. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, trata da representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais. Nos termos do *caput*, “[q]ualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial **para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos**”. A sanção para essas condutas é a negativa ou a cassação de diploma, conforme disposto pelo § 2º: “[c]omprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado”.

13. O art. 30-A, § 2º, se refere à ilicitude *lato sensu* da conduta, incidindo sobre a arrecadação ou o dispêndio de recursos em desacordo com as normas aplicáveis. Como destaca Rodrigo López Zilio, o bem jurídico protegido por esse dispositivo “é a higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais”, cuja violação importa tanto “quebra no princípio da isonomia entre os candidatos” quanto “interferência na normalidade das eleições”<sup>3</sup>.

14. Nada obstante, a ocorrência do “caixa dois” não é a única conduta subsumida à regra do art. 30-A. Diversas outras irregularidades podem ser objeto da referida representação, tais como “a) a movimentação dos recursos financeiros fora da conta bancária específica para campanha, exceto nos casos previsto na legislação eleitoral; b) o recebimento de doações sem a emissão do recibo eleitoral; c) o recebimento de doações das fontes vedadas do art. 24 da Lei nº 9.504/97; d) a realização de gastos eleitorais distintos do rol taxativo do art. 26 da mesma Lei” (RO nº 1.453/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.02.2010).

---

<sup>3</sup> Rodrigo López Zilio, *Direito Eleitoral*, 6ª ed., 2018, p. 758.

15. No entanto, não é qualquer captação ou gasto ilícito de recursos que enseja a cassação do diploma. Para a procedência da representação, é necessária a aferição da gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto (i) pela relevância jurídica da irregularidade (REspe nº 1-91/PE, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 04.10.2016; REspe nº 11-75/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.05.2017) quanto (ii) pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato (Respe nº 1-72/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 03.11.2015). Trata-se, aqui, da aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito. A drástica sanção de negativa ou cassação do diploma deve guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da conduta e a lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma (RO nº 1.453/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.02.2010). Não se exige, porém, potencialidade do dano em relação ao pleito eleitoral (RO nº 1.540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

16. Fixado o sentido e o alcance do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, deve-se verificar a sua incidência no caso em exame. Na hipótese, 83,23% das verbas de campanha – correspondentes a R\$ 55.644,91 – foram arrecadadas por meio de depósito identificado em nome dos candidatos, em afronta à Res.-TSE nº 23.463/2015. Não há, no entanto, qualquer justificativa plausível para o descumprimento da regra, que inviabilizou a verificação da origem do montante.

17. No caso, a sentença que aprovou as contas da campanha concluiu que:

“Os valores doados por Marcelino, [sic] seriam oriundos da troca de três cheques por dinheiro, sacados contra sua conta bancária pessoal, juntando-se o extrato, sem cópia das cártulas.

Ainda que não haja coincidência entre datas e valores, salvo melhor juízo, o que interessa no momento é que no depósito há indicação do nome de Marcelino como depositante” .

18. Embora as instâncias ordinárias tenham entendido que os supostos doadores tinham capacidade para realizar as doações, nos

montantes de R\$ 30.276,41 (pelo prefeito) e R\$ 25.365,50 (pelo vice-prefeito), não há como afirmar de forma segura que os valores a eles pertenciam, principalmente considerando que se trata de altas quantias em espécie sacadas e depositadas em datas diversas.

19. O acórdão do TRE/RS afirmou que os valores em dinheiro depositados em nome do prefeito ingressaram nas contas em 12.09.2016, 10.10.2016, 25.10.2016 e 26.10.2016. Já os montantes relativos ao vice-prefeito foram depositados em 25.10.2016 e 27.10.2016. Dessa forma, ao invés de corroborar a tese de que teriam sido evidentemente doados pelos recorridos, as constatações acima indicam o contrário. Não é crível que, na atualidade, alguém prefira emitir cheques, sacar os altos valores nele indicados e correr os riscos do transporte desses montantes, tudo com o simples intuito de depositá-los em outra conta bancária.

20. A declaração do valor no imposto de renda por um dos recorridos, o trânsito pela conta de campanha e a inocorrência de “caixa dois” não afastam a ilicitude. Como esclarecido, os depósitos dos elevados valores foram efetivados em espécie e em desacordo com o art. 18, §1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015 e essa conduta constitui ilícito para fins de aplicação do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, ainda que não sejam decorrentes de “caixa dois” e que tenham sido devidamente declarados na prestação de contas.

21. Rememoro que, no julgamento do REspe nº 683/MG, na sessão de 04.09.2018, envolvendo caso similar ao presente, acompanhei o Ministro Relator, Admar Gonzaga, entendendo que não estaria configurada a conduta vedada do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Naquele recurso, havia recursos de origem não identificada no percentual de 48% e o acórdão recorrido havia mantido a sentença apelada que cassou o diploma da prefeita e do vice-prefeito do Município de Santa Luzia/MG, eleitos em 2016<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “O total dos valores ilícitos que ingressaram na conta de campanha, pois em desacordo com as normas referentes a arrecadação de recursos, mormente o § 1º, do art. 18, da Res. TSE no 23.463/2015, soma o montante de R\$ 165.400,00, o que corresponde a pouco mais de 48% do total arrecadado pela campanha eleitoral.

Desse montante, R\$ 31.000,00 referem-se a Recurso de Origem Não Identificada - RONI, os quais foram efetivamente utilizados para o pagamento de despesas de campanha, pois não há comprovação, ou sequer alegação, de que tenham sido, pelos recorrentes, restituídos ao doador ou recolhidos ao Tesouro Nacional, conforme determinação contida no § 4º, do art. 24, da Lei nº 9.504/1997.

A utilização de montante significativo de RONI pelos recorrentes, aliada ao fato de que, em relação a grande parte dos recursos que financiaram os gastos de campanha, não é possível aferir a idoneidade da fonte, já que, além de não haver prova da capacidade financeira do doador, não foi respeitado, reiteradamente, o comando do § 1º, do art. 18, da

22. Na sessão, contudo, houve voto divergente apresentado oralmente pelo Ministro Tarcisio Vieira, propondo fosse negado provimento ao recurso especial, por entender que a ausência de prova da capacidade econômica somada à inserção de CNPJs em momento posterior à emissão do recibo bancário indicaria fraude equiparada ao “caixa dois”. O Ministro Edson Fachin, acompanhando a divergência, indicou que as somas em questão sugeriam gravidade da conduta de forma suficiente a afetar a higidez da campanha eleitoral e o equilíbrio da disputa. Já a Ministra Rosa Weber ressaltou a relevância jurídica da conduta para caracterizar a proporcionalidade de se cassar os mandatos, por ter afrontado a higidez da campanha e a igualdade na disputa, mediante o uso de recursos de origem desconhecida, cujo ingresso na conta corrente de campanha impede a verificação exata da origem lícita dos recursos que financiaram a campanha. O acórdão ainda se encontra pendente de elaboração.

23. Com isso, tendo os demais membros desta Corte acompanhado a divergência, o recurso especial então interposto manteve o acórdão recorrido, que reconheceu a prática de captação ilícita de recursos. Nada obstante outras irregularidades tenham sido apontadas, a conclusão do julgamento, ao que me parece, teve como foco a expressividade do valor de origem não identificada, correspondente a 48% naquela hipótese. Esse fato permitiria afirmar a efetiva ofensa aos bens jurídicos tutelados: a higidez da campanha eleitoral e o equilíbrio da disputa.

24. Feitas essas considerações, melhor refletindo sobre a questão, me parece que a conclusão prevalente no julgamento do REspe nº 683/MG foi a mais acertada e deve ser aplicada na hipótese.

25. Diante desse contexto, desprover o recurso em tela, afastando a prática da conduta descrita no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, não seria a melhor solução, pois (i) houve ofensa à regra do art. 18, §1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015 e (ii) 83,23% do total dos recursos que ingressaram na conta de campanha tiveram origem não identificada. Logo, está devidamente

---

Res.-TSE no 23.463/2015, que determina que as doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação, fere de morte a higidez da campanha eleitoral.”

caracterizada a ilicitude para fins de aplicação do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/1997.

26. No tocante à gravidade da conduta reputada ilegal, considero que o financiamento da campanha por recursos de origem não identificada em montante que ultrapassa 80% do total arrecadado ostenta relevância jurídica para justificar a condenação.

27. Como visto, o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem por objetivo garantir o cumprimento das disposições relativas à arrecadação e gastos de recursos na campanha eleitoral, de modo a proteger a isonomia entre os candidatos, a moralidade e a higidez do processo eleitoral. Como se sabe, o dinheiro é um propulsor relevante das campanhas eleitorais, permitindo aumentar a visibilidade dos candidatos e, assim, suas chances de vitória. Certamente, o candidato que, em violação à lei, realiza depósitos de altos valores em espécie em sua conta de campanha tem uma vantagem ilegítima na disputa eleitoral em relação aos demais competidores que seguem a regra e permitem o rastreio dos recursos. Trata-se, assim, de uma quebra patente e grave da paridade de armas.

28. A aceitação de depósitos em espécie, em valor acima do permitido, compromete a transparência das contas de campanha, dificultando o rastreamento de sua origem. O fato de os candidatos se identificarem como depositantes não torna as quantias isentas de questionamentos ou legais e lícitas. Pelo contrário. Não se pode esquecer que grande parte das transações irregulares realizadas no país envolve dinheiro em espécie, pela dificuldade de rastreamento dos valores. A vida brasileira está precisando de um choque de senso comum: negócios lícitos não se fazem com a circulação de milhares de reais em dinheiro vivo.

29. Quanto à proporcionalidade entre a conduta e a sanção aplicada, em situações como a deste caso, de depósito significativo de dinheiro em espécie identificado em nome dos candidatos, afastar a cassação do diploma significaria, na prática, fomentar a utilização de recursos irrastreáveis e ilegais em campanhas, pelo simples fato de os candidatos constarem como doadores. Com isso os candidatos teriam incentivos a efetuar depósitos em

seus próprios nomes para justificarem a origem dos recursos e afastarem eventual ilicitude das verbas, arcando apenas com o risco de eventual aplicação de multa. Portanto, com o objetivo de resguardar a isonomia entre os candidatos e a própria legitimidade do pleito, é forçoso concluir que o depósito em espécie de elevada quantia e que corresponda à grande parte do dinheiro de campanha tem gravidade e relevância jurídica suficientes para gerar a cassação do diploma, nos termos do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

30. Passo, então, a enfrentar as demais alegações dos recorridos. A tese de que recursos próprios não seriam doações propriamente ditas e, portanto, não se sujeitariam à regra que impõe transferência bancária para a conta de campanha, já foi rejeitada por esta Corte Superior, no julgamento do AgR-REspe nº 265-35/RO. Nesse julgamento se entendeu que, no âmbito de prestação de contas, “a utilização de bens próprios dos candidatos em favor de sua campanha eleitoral se insere no conceito de doações estimáveis em dinheiro” e “inexiste razão para que os aportes de recursos próprios também não se insiram no conceito de doações em dinheiro”, não havendo qualquer razão para que se discuta a validade dessa premissa estabelecida por maioria deste Tribunal recentemente.

31. Ressalto que, em sede de representação pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, o fato de mais de 80% dos recursos de campanha serem oriundos de depósitos em dinheiro realizados em tese pelos próprios candidatos apenas reforça a reprovabilidade da conduta a evidenciar a ilegalidade da origem dos valores. Isso porque os candidatos conhecem previamente as regras de campanha a que devem se submeter, de modo que poderiam e deveriam ter agido de forma a cumpri-las, não tendo apresentado qualquer justificativa para procederem de modo diverso.

32. Por fim, ao contrário do que sustentado pelos recorridos, a caracterização de captação ilícita de recursos não se dá mediante a presunção de má-fé. Como visto, a ocorrência de má-fé é um dos elementos para a aferição da gravidade da conduta ilegal, sendo dispensada sua análise quando verificada a relevância jurídica da irregularidade, como se deu na hipótese.

33. Por essas razões, com a devida vênia ao eminente Ministro Jorge Mussi, dou provimento ao recurso especial eleitoral interposto, para reformar o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições.

34. É como voto.

#### **VOTO (ratificação)**

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI (relator): Senhora Presidente, regimentalmente peço para fazer o uso da palavra e digo ao Ministro Luís Roberto Barroso que só vou fazê-lo porque eu trouxe o caso a julgamento no dia 11.9.2018. É provável que os colegas não estejam recordando bem do fato, por isso farei somente algumas considerações.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em julgamento unânime e mantendo a decisão monocrática, assentou que não houve consistência probatória apta a respaldar a condenação dos agravados – prefeito e vice-prefeito de Seberi/RS, eleitos em 2016 – pela prática de conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois o *quantum*, R\$ 55.644,00 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e quatro reais), tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil, descaracterizando o caixa dois, não se demonstrando, ademais, a ilicitude da sua obtenção.

O juiz *a quo* negou procedência à representação, fundamentadamente por entender que o fato ocorrido não possuía relevância suficiente para a cassação dos representados.

Faço uma consideração, transcrevendo do acórdão do TRE/RS:

[...]

Como já indicado, a captação ilícita de recursos pode se dar sob dois caminhos: o primeiro, a figura conhecida do caixa dois, qual seja, a movimentação financeira estranha à prestação de contas. Aqueles

valores que, utilizados na campanha eleitoral, não foram devidamente indicados pelo partido, coligação ou candidato.

[...]

Essa é a figura clássica do art. 30-A, e uma vez comprovada a prática, é suficiente para a incidência da norma e da cassação.

[...]

O segundo, via da prática reprimida pelo art. 30-A, é daquele recurso que, devidamente declarado na prestação de contas, tem sua origem ilícita.

Nesse caso, contudo, há necessidade da prova da origem ilegal do valor, não bastando a presunção de que ele, por possuir origem desconhecida ou não comprovada, venha carregado de ilicitude na obtenção.

[...]

Contudo, para análise da ótica do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, o patamar probatório para uma condenação, a meu sentir, não foi alcançado, pois os valores constam na prestação de contas dos candidatos, sendo que um deles até declarou no imposto de renda, ou seja, não há como se concluir, ao menos nos autos, que tenha havido a prática de caixa dois, manejo de valores à margem da conta da campanha eleitoral, e tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos. Houve maneira irregular de depósito, circunstância que, a meu sentir, não demonstra em si mesma a gênese ilícita dos recursos alegados pelo Ministério Público Eleitoral.

No caso, na representação com o suporte no art. 30-A, a prova da origem ilícita do recurso cabe a quem alega – *actori incumbit onus probandi*.

Portanto, o que se extrai dos autos, em que pese o cuidadoso recurso feito pelo Ministério Público, é a ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude da arrecadação, absolutamente necessário para a ilicitude suportar em juízo condenatório, mormente se consideradas duas circunstâncias: a primeira, a natural primazia da legitimidade que é inerente ao resultado das urnas; a segunda, a gravidade da pena de cassação do diploma.

Penso que somente uma estrutura de prova robusta seria capaz de romper tal situação, o que, a meu sentir, não é o caso dos autos.

Eu trago vários precedentes do TSE, da relatoria da Ministra Luciana Lóssio, mas farei apenas a leitura de um parágrafo, da relatoria do Ministro Luiz Fux, que dispõe:

[...]

O chamado caixa dois de campanha caracteriza-se pela manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade oficial da campanha eleitoral. Tenho como ideia elementar, portanto, a fraude escritural com o propósito de mascarar a realidade, impedindo que os órgãos de controle fiscalizem e rastreiem os fluxos monetários de inegável relevância jurídica.

[...]

Trago mais precedentes jurisprudenciais que assentam:

[...]

O Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão no ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A, a comprovação da origem lícita de recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, proveniente de caixa dois ou má-fé do candidato, marcado pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle de Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE.

[...]

Por fim, concluir em sentido diverso, penso que demandaria o reexame de fato e de prova, providência inviável em sede de extraordinário, a teor da Súmula-TSE nº 24.

Por essas razões, nego provimento ao recurso.

#### **PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, solicito a vista dos autos

**EXTRATO DA ATA**

AgR-REspe nº 310-48.2016.6.21.0132/RS. Relator: Ministro Jorge Mussi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Cleiton Bonadiman e outro (Advogados: José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros).

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso, abrindo a divergência, dando provimento ao agravo regimental e ao recurso especial eleitoral, para reformar o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, com fundamento no artigo 30-A da Lei das Eleições, pediu vista o Ministro Og Fernandes.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 26.2.2019.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, na origem, o Juízo da 132ª Zona Eleitoral – Seberi/RS julgou improcedente representação pela prática de captação e uso irregular de recursos financeiros (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997) por Cleiton Bonadiman e Marcelino Galvão Bueno Sobrinho, candidatos a prefeito e vice-prefeito do Município de Seberi/RS, respectivamente.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul negou provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral (fls. 163-168).

Inconformado, o MPE interpôs recurso especial (fls. 173-189), cujo seguimento foi inadmitido pela Presidência do TRE/RS (fls. 190-193), o que motivou a interposição de agravo (fls. 199-208).

O relator, Ministro Jorge Mussi, em decisão monocrática (fls. 234-242), negou seguimento ao recurso especial, o que deu ensejo à apresentação do presente agravo interno (fls. 246-249).

Na sessão de 11.9.2018, o ministro relator votou por negar provimento ao agravo interno. Na oportunidade, o Ministro Luís Roberto Barroso antecipou pedido de vista dos autos.

Na sessão de 26.2.2019, após o voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso, que abriu divergência e deu provimento ao agravo interno e ao recurso especial para reformar o acórdão do TRE/RS e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, pedi vista dos autos para melhor analisar o tema.

Passo a votar.

Com todas as vênias ao entendimento do eminente relator, da análise dos autos, entendo que o recurso deve ser provido para determinar a cassação dos diplomas dos recorridos.

O ponto nodal da controvérsia posta nos autos cinge-se a determinar se os depósitos em espécie, realizados na conta da campanha

pelos recorridos, caracterizaram captação ilícita de recursos para fins de aplicação das consequências jurídicas impostas pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

O art. 30-A da Lei das Eleições tem por finalidade proteger a lisura da campanha eleitoral e a igualdade entre os candidatos no certame. A relevância do poderio econômico na disputa eleitoral impõe a necessidade de maximizar medidas de transparência no financiamento das campanhas, já que a paridade de armas só se concretiza quando as fontes de recursos dos candidatos são rastreáveis e auditáveis pela Justiça Eleitoral.

Nas palavras de José Jairo Gomes<sup>5</sup>:

[...] O objetivo central dessa regra é fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente, dentro dos parâmetros legais. Só assim poderá haver disputa saudável e isonômica entre os concorrentes.

Daí se extrai a relevância das normas de controle do financiamento de campanhas, tal qual o art. 18, § 1º, da Res.-TSE nº 23.463/2015, que, para as Eleições 2016, estabeleceu que as doações por pessoas físicas de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 somente poderiam ser feitas mediante transferência entre as contas bancárias do doador e do beneficiário.

Estabelecida a moldura jurídica da questão e voltando ao caso concreto, adstrito aos limites de cognição impostos pelo acórdão regional (fls. 163-167), verifico que o TRE/RS reconheceu que foram realizados seis depósitos em dinheiro, em valor muito superior ao limite estipulado, em nome do prefeito e do vice-prefeito. Tais montantes totalizaram R\$ 55.644,91, o que correspondeu a 83,23% das verbas de campanha.

O Tribunal regional também consignou expressamente a origem desconhecida dos valores:

E, de fato, as origens dos valores depositados por Cleiton e Marcelino não possuem origem conhecida; foram depositados *fisicamente*, quando na realidade deveriam ter sido objeto de

<sup>5</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 14 ed. rev. atual. ampli. São Paulo: Atlas, 2018, p. 754.

transferência bancária, conforme a legislação de regência. [...] (grifos acrescidos)

Percebe-se, portanto, que apenas os depositantes foram identificados, mas não a real origem do recurso. Nos termos do acórdão regional, é impossível atestar que tais verbas advêm de fonte lícita, já que os recorridos, deliberadamente, atuaram à margem das normas de controle do financiamento de campanha.

Ainda que os valores tenham sido devidamente declarados na prestação de contas, o procedimento adotado pelos recorridos, em dissonância com as normas de regência, sem qualquer justificativa plausível, representa uma burla deliberada ao sistema de controle do financiamento das campanhas eleitorais.

Dada a relevância dos bens jurídicos tutelados pela norma – como a higidez da campanha eleitoral e a isonomia entre os concorrentes –, não é possível admitir que um erro crasso na arrecadação de montante tão expressivo de recursos favoreça os candidatos.

Não é cabível, portanto, argumentar que o descumprimento dessas normas enseja tão somente o reconhecimento de um “ilícito contábil” sem relevância jurídica para comprometer a higidez do pleito.

A expressividade do montante arrecado de origem não conhecida (83,23% das verbas de campanha) denota a relevância jurídica da conduta imputada, o que encerra, em observância ao postulado da proporcionalidade em sua dimensão de vedação ao excesso, a necessidade de determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, conforme a jurisprudência desta Corte Superior (REspe nº 11-75/RN, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25.5.2017, *DJe* de 30.6.2017).

Ante o exposto, com a devida vênia ao eminente Ministro Jorge Mussi, **acompanho a divergência** para dar provimento ao agravo interno e ao recurso especial para reformar o acórdão do TRE/RS e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

É como voto.

**PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Eu vou pedir vista deste caso.

Desde a sessão passada, a partir daquele julgamento iniciado na relatoria do Ministro Fachin, com vista ao Ministro Banhos, nós já começamos a meditar sobre uma "doutrina jurisprudencial", sobre as condenações em sede de 30-A, sem o requisito daquela qualificação adicional sobre a mera irregularidade contábil. Então, a minha ideia seria tecer algum juízo de valor em torno disso e trazer, em breve, essas meditações um pouco mais organizadas.

Peço vista.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): E, sem dúvida, é um tema que merece, Ministro Tarcisio, considerando que ele chega por diferentes vieses, por diferentes ângulos e em vários processos.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: E, nesse caso específico, o candidato veio absolvido nas duas instâncias.

Naquele outro caso, havia condenação, e já há três votos no sentido de que seria exigível uma qualificação adicional. E me parece que esse é um caminho que nós podemos trilhar, pelo menos da minha parte, com uma meditação adicional.

**EXTRATO DA ATA**

AgR-REspe nº 310-48.2016.6.21.0132/RS. Relator: Ministro Jorge Mussi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Cleiton Bonadiman e outro (Advogados: José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros).

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Og Fernandes, acompanhando a divergência, pediu vista o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 11.2.2020.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhora Presidente, trata-se, na origem, de representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) pela prática de captação e uso irregular de recursos financeiros de campanha, na linha do que dispõe o art. 30-A da Lei nº 9.504/97, em face de Cleiton Bonadiman e Marcelino Galvão Bueno Sobrinho, prefeito e vice-prefeito eleitos em Seberi/RS no pleito de 2016.

A conduta alegada como irregular consistiu no ingresso de R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil seiscientos e quarenta e quatro reais e noventa e um centavos) por intermédio de depósitos diretos em dinheiro na campanha dos representados, o que foi equivalente a 83,23% do total gasto na campanha.

Em primeira instância o feito foi julgado improcedente, pronunciamento que foi mantido em sede recursal (fls. 163-167v), em acórdão assim ementado:

RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA. PREFEITO E VICE. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. CONTA DE CAMPANHA. FONTES NÃO IDENTIFICADAS. CAIXA DOIS. ORIGEM ILÍCITA. NÃO COMPROVADO. DESPROVIMENTO. ELEIÇÃO 2016.

Qualquer partido poderá representar à Justiça Eleitoral para apurar condutas relativas à arrecadação e gastos ilícitos de recursos. O art. 30-A da Lei das Eleições tem por desiderato fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma esmerada e transparente. A medida repressiva de cassação ou denegação do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta praticada, devendo ser aplicada quando comprometer seriamente a higidez das normas de arrecadação e dispêndio de recursos.

Realizados depósitos em espécie na conta de campanha, em infringência à legislação que prevê a obrigatoriedade de transferência bancária. Valores de origem não identificada. Não comprovada a prática de "caixa dois", pois as quantias constam na prestação de contas da candidatura, e tampouco a origem ilícita dos recursos.

Caracterizada, somente, irregularidade de cunho contábil a ser considerada no processo próprio. Ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, circunstância que impede eventual juízo condenatório.

Provimento negado. (Fl. 163)

Irresignado, o MPE interpôs recurso especial eleitoral (fls. 173-188), que teve seu juízo de admissibilidade negativo (fls. 190-193), a ensejar o agravo de fls. 199-208.

Monocraticamente, o relator negou seguimento ao recurso em decisão assim ementada:

AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA LEGAL. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. "CAIXA DOIS" E FONTE ILÍCITA NÃO COMPROVADOS. SÚMULA 30/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. A simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não presume que o montante seja proveniente de fonte ilícita ou de "caixa dois", cabendo ao autor da representação, proposta com base no art. 30-A da Lei 9.504/97, demonstrar a efetiva ilicitude dessas receitas. Precedentes.

2. Na espécie, o TRE/RS assentou que não houve consistência probatória para respaldar a condenação dos recorridos no art. 30-A da Lei 9.504/97, porquanto o *quantum* de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando "caixa dois"), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção.

3. O acórdão do TRE/RS não merece reparo, visto que alinhado com a jurisprudência deste Tribunal Superior. Aplicável, pois, a Súmula 30/TSE.

4. Recurso especial a que se nega seguimento. (Fl. 234)

O MPE interpôs agravo regimental (fls. 246-249) e, na sessão de 11.9.2018, o relator prolatou seu voto no sentido da negativa de provimento ao recurso, ocasião em que o Ministro Luís Roberto Barroso antecipou pedido de vista dos autos.

Na sessão de 26.2.2019, o Ministro Luís Roberto Barroso inaugurou a divergência ao votar pelo provimento do agravo interno e do recurso especial, com a reforma do acórdão do TRE/RS e a cassação dos diplomas dos recorridos. O Ministro Og Fernandes também formulou pedido de vista dos autos, com acompanhamento da divergência em voto-vista ofertado na sessão de 11.2.2020, oportunidade em que formulei pedido de vista regimental.

É o relatório.

Passo ao voto.

Senhora Presidente, formulei pedido de vista dos presentes autos para melhor análise do ônus probatório no contexto da representação por captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

O quadro fático delimitado pelo acórdão de origem nos informa que *"Cleiton Bonadiman realizou, pessoalmente, quatro depósitos bancários em dinheiro, na conta de campanha eleitoral, nos valores de: a) R\$ 12.494,70 (doze mil quatrocentos e noventa e quatro reais com setenta centavos, em 12.9.2016; b) R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em 10.10.2016; c) R\$ 4.719,00 (quatro mil setecentos e dezenove reais), em 25.10.2016; d) R\$ 9.565,71 (nove mil quinhentos e sessenta e cinco reais com setenta e um centavos), em 26.10.2016. Os depósitos acima referidos totalizaram R\$ 30.279,41 (trinta mil duzentos e setenta e nove reais com quarenta e um centavos)"* (fl. 166).

Por seu turno, *"Marcelino Galvão Bueno Sobrinho realizou dois depósitos bancários: a) R\$ 23.865,50 (vinte e três mil oitocentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos), em 25.10.2016; e b) R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), em 27.10.2016. Os depósitos de Marcelino somam R\$ 25.365,50 (vinte e cinco mil trezentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos). O total depositado em dinheiro soma o valor de R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil seiscentos e quarenta e quatro reais com noventa e um centavos)"* (fl. 166).

O valor foi captado para a campanha de ambos e, consoante suas alegações, trata-se de quantia oriunda de recursos próprios. A partir desses elementos informativos constantes nos autos, o TRE/RS concluiu que há prova de irregularidade de cunho contábil diante da forma pela qual houve os referidos depósitos, mas que tal fato *"não tem relevância jurídica que comprometa a moralidade da eleição"*, mesmo porque *"foram os próprios candidatos a depositarem, ainda que de forma irregular, os valores envolvidos"* (fl. 167).

Uma última premissa fática crucial para o correto enquadramento jurídico à espécie repousa na afirmação feita no acórdão de origem no sentido de que “os valores constam na prestação de contas da candidatura, ou seja, não há como se concluir, ao menos nos autos, que tenha havido a prática de ‘caixa dois’”, ademais, “tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos – houve maneira irregular de depósito, circunstância que não demonstra, em si mesma, a gênese ilícita dos recursos alegada pelo Ministério Público Eleitoral” (fl. 166v).

Consoante Res.-TSE nº 23.463/2015, que dispõe sobre a arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e a prestação de contas nas eleições de 2016, as pessoas físicas somente podem fazer doações por meio de transação bancária na qual o CPF do doador seja obrigatoriamente identificado ou de doação ou cessão temporária de bens ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que o doador é proprietário do bem ou é o responsável direto pela prestação de serviços. Consta ainda no § 1º do art. 18 da aludida resolução que as doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser efetuadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação.

Nesse contexto, é possível atestar, como também foi feito no acórdão recorrido, a existência de vício de cunho contábil a partir da forma em que realizadas as doações, mas não é possível classificar os valores doados como materialmente ilícitos, haja vista que não há prova nesse sentido.

Tal fato é fundamental para o deslinde da representação pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97, norma que “tem como objeto sancionar a captação e os gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, de modo a tutelar a transparência das campanhas eleitorais, a higidez e a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos” (AI nº 339-86/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20.9.2019).

Veja-se que não é qualquer irregularidade contábil que enseja a representação por captação e gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, caso contrário o destino de toda prestação de contas seria atrelado ao das

representações pelo art. 30-A da Lei 9.504/97, cenário esse que é rechaçado por este Tribunal já de longa data.

Afirma-se no âmbito do TSE que a *“desaprovação de contas de campanha decorrente da não comprovação pelo candidato da origem de determinado recurso inclusive ratificada pelo TSE, não autoriza, por si só, a cassação de diploma com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois a representação fundada nesse dispositivo legal exige não apenas ilegalidade na forma da doação, devidamente identificada no âmbito da prestação de contas, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente para macular a necessária lisura do pleito”* (REspe nº 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29.4.2015).

Em precedentes mais recentes, reitera-se que a desaprovação das contas do candidato não acarreta, por si só, a subsunção dos fatos à descrição contida no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, em virtude da autonomia existente entre o processo de prestação de contas e a representação para apurar gastos ilícitos de campanha, uma vez que a *“configuração do preconizado no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e a consequente aplicação da sanção, reclama afronta material, e não meramente formal, dos bens jurídicos tutelados pela norma”* (RO nº 5371-85/MG, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 20.12.2018).

Nessa linha distintiva, ressalto, como consta em uma miríade de precedentes, que, *“para a procedência do pedido formulado na representação pelo art. 30-A da Lei 9.504/97, é necessário aferir a gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto pela relevância jurídica da irregularidade quanto pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato”* (REspe nº 472-78/SP, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 19.12.2018).

Fixados o objeto da representação por captação e gasto ilícito de recursos para fins eleitorais e o conteúdo probatório subjacente, é de se deixar claro que constitui ônus do autor demonstrar que a conduta violou a legislação relativa à arrecadação e aos gastos de recursos de campanha, de forma que eventual imposição ao candidato de comprovação da origem lícita

do recurso consubstancia verdadeira inversão do ônus da prova, conforme precedentes do TSE:

ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. ARRECADAÇÃO DE RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. NÃO COMPROVAÇÃO DA ILICITUDE DOS RECURSOS. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÍNTESE DO CASO

[...]

**6. Não prospera a tese do agravante de que incumbe ao candidato demonstrar a origem lícita dos recursos de origem não identificada, sob pena de indevida inversão do ônus da prova.**

7. O Tribunal Superior Eleitoral já entendeu que “o Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão do ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a comprovação da origem lícita dos recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, provenientes de ‘caixa 2’, ou a má-fé do candidato, marcada pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE” (REspe 1-81, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 29.4.2015).

**8. Tendo a Corte Regional consignado que não ficou demonstrada a existência de atos ilícitos que extrapolassem o universo contábil ou tivessem relevância jurídica para comprometer a moralidade da eleição, entender o contrário demandaria o exame do contexto fático-probatório, providência efetivamente vedada em sede extraordinária, a teor do verbete sumular 24 do TSE.**

CONCLUSÃO

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 674-14/PA, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, DJe de 7.2.2020 – grifei)

Nesse sentido, entendo preciso o voto do relator ao afirmar “que caberia ao agravante comprovar que os recursos, em tese oriundos de origem não identificada, procederam de fontes ilícitas, o que não ocorreu na espécie”, ademais, “a jurisprudência desta Corte Superior exige comprovação da origem ilícita de recursos, não admitindo ‘a intolerável condenação por presunção’”.

Alguns casos julgados pelo TSE podem soar como análogos ao presente feito e condicionar a solução a ser conferida a este processo, mas,

em uma análise detalhada, há peculiaridades próprias a serem consideradas nos casos antecedentes.

No julgamento do REspe nº 751-46/RN, o caso concreto envolveu extrapolação do limite legal de gastos em 51,55% em campanha para o cargo de vereador em Ceará-Mirim/RN, além de omissão de gastos estimáveis em dinheiro na prestação de contas referentes a doações de veículos e serviços de motorista. Segundo o acórdão, a candidata à vereança teria retificado a prestação de contas para excluir tais despesas ao argumento de que estas teriam sido lançadas por equívoco do contador na prestação de contas, mas que se referiam a doações feitas ao candidato a prefeito. Não foi feita, porém, nenhuma comprovação idônea da doação, esta não foi sequer informada na prestação de contas do referido candidato.

Também o contexto julgado no REspe nº 6-83/MG tem suas nuances. Naquele feito, 9 (nove) depósitos bancários cujos valores unitários superavam o limite de R\$ 1.064,10 (mil sessenta e quatro reais e dez centavos) foram depositados, sem a emissão de recibos eleitorais referentes a tais doações nem comprovação da capacidade econômica dos doadores. Os depósitos foram feitos após a realização do pleito e após a primeira análise das contas pelo órgão técnico. Também foram considerados 6 (seis) depósitos no curso da campanha, novamente em desconformidade com o regramento e sem comprovação da capacidade econômica dos doadores, com exceção de um deles. Foi salientado que 87% dos recursos financeiros doados à campanha ingressaram na conta bancária após o pleito, 48% do total arrecadado na campanha foi de origem irregular e pouco mais de 18% desse valor referiu-se a recurso de origem não identificada.

Um ponto crucial inclinou-me a inaugurar a divergência nesse precedente de Santa Luzia/MG: é que, em muitos comprovantes de depósito, não foi consignado pelo banco o CNPJ dos doadores, ou este foi, flagrantemente, inserido em momento posterior à emissão do recibo bancário, o que denotou a presença de fraude, que se equipara ao caixa dois, a atrair uma jurisprudência menos obsequiosa da proporcionalidade e da razoabilidade:

A caracterização da prática cognominada de “caixa dois” interdita *de per si* a incidência dos postulados fundamentais da proporcionalidade e da razoabilidade como parâmetro normativo para aferir a relevância jurídica do ilícito, em processos de captação ou gasto ilícito de recursos em campanhas eleitorais (art. 30-A da Lei das Eleições), porquanto presente a fraude escritural consistente na omissão de valores gastos, com o propósito de mascarar a realidade, restando inviabilizada a fiscalização dos fluxos monetários pelos órgãos de controle.

(AgR-REspe nº 235-54/RN, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 15.10.2015)

No caso específico dos autos, a temática afeta ao caixa dois é absolutamente alheia ao contexto emoldurado pelo acórdão de origem. Os depósitos não foram efetuados *a posteriori*, não são de origem não identificada, não foram omitidos na prestação de contas, tanto que não foram desacompanhados dos recibos eleitorais e não estão descobertos, uma vez que houve comprovação da capacidade financeira dos doadores.

Todos esses elementos, a meu sentir, enfraquecem o fato – à primeira vista impactante – de o percentual dos valores considerado irregular corresponder a pouco mais de 83% do total gasto em campanha. Como já exposto, todavia, a aferição e a valoração da conduta à luz do art. 30-A da Lei 9.504/97 não são matemática e tais percentuais, por si sós, não podem timbrar a má-fé do candidato ou a relevância jurídica da irregularidade, muito embora sirvam de ponto de partida e de elemento de reforço.

Houve, por certo, um “*erro contábil grosseiro*” (fl. 166) nos dizeres do Tribunal Regional, com ofensa à Res.-TSE nº 23.463/2015, mas sem relevância suficiente para a aplicação da severa sanção da cassação dos diplomas, sendo imperiosa, para tanto, a violação material, e não meramente formal dos bens jurídicos tutelados pela norma, ou seja, “*a procedência da representação exige a demonstração de gravidade da conduta reputada ilegal, que deve ser aferida pela relevância jurídica da irregularidade*” (AI nº 339-86/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 20.9.2019), inexistente no caso concreto.

Ante o exposto, com todas as vênias à divergência inaugurada pelo Ministro Roberto Barroso e seguida pelo Ministro Og Fernandes, acompanho o voto do relator e nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

**VOTO (ratificação)**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Presidente, me permite um breve comentário?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Eu ouvi com atenção – e sempre impressionado com a argumentação do Ministro Tarcisio – e, apenas para justificar a minha posição, os 80, um pouco mais de 80% da campanha me impressionam, mas não tanto quanto o fato de que, a menos que Seberi seja a cidade mais segura do Brasil, ninguém circula pela rua com R\$ 54 mil no bolso se a origem for legítima.

As transações feitas em dinheiro vivo, contra literal determinação do TSE em resolução específica, e, a meu ver, têm uma implicação grave, da minha experiência como juiz, quando alguém circula dinheiro vivo é porque há problema na origem. Essa foi a razão. E acho que me pareceu bem mandar uma mensagem de que o TSE não tem tolerância quanto às transações com dinheiro vivo, inclusive, contrariamente, a sua resolução. Mas eu entendo, perfeitamente, os argumentos do Ministro Tarcisio.

Mas, aqui, prevaleceu, na minha convicção, a ideia de que pessoas que fazem transações lícitas, eventualmente, usam cheque, mas cada vez menos. São transferências bancárias como, de resto, é o que exige a legislação.

Esse é o motivo da minha divergência, Presidente.

**PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhora Presidente, eu inicio louvando os belíssimos votos já proferidos pelo Ministro

Jorge Mussi, Ministro Luís Roberto Barroso, Ministro Og Fernandes e, agora, Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Como o Ministro Tarcisio antecipou, eu pedi vista do REspe 1795-50, da relatoria do Ministro Edson Fachin, e estou analisando esse caso, fazendo reflexões nessa tormentosa questão referente ao art. 30-A da Lei 9.504/97: a presença de contexto indicativo de ilegalidade qualificada e a observância da proporcionalidade para se cassar ou não o diploma.

Tendo em vista essas considerações, Senhora Presidente, eu gostaria de pedir vista, exatamente para analisar essas questões e tentar formular uma equação que me pareça, assim, razoável para fixação de critérios mais objetivos quanto a essas questões do citado art. 30-A.

Peço vista, então, com as vênias dos demais.

**EXTRATO DA ATA**

AgR-REspe nº 310-48.2016.6.21.0132/RS. Relator: Ministro Jorge Mussi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Cleiton Bonadiman e outro (Advogados: José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros).

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, acompanhando o relator, pediu vista o Ministro Sérgio Banhos.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 17.3.2020.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente, trata-se, na origem, de representação, ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral (MPE), pela prática de captação e uso irregular de recursos financeiros de campanha, na linha do que dispõe o art. 30-A da Lei 9.504/97, em face de Cleiton Bonadiman e Marcelino Galvão Bueno Sobrinho, prefeito e vice-prefeito eleitos em Seberi/RS no pleito de 2016.

Louvo, inicialmente, os votos até aqui proferidos, tanto no sentido do provimento do apelo quanto pelo seu desprovimento, diante da relevância da controvérsia tratada.

Conforme já assentado nos votos antecedentes, a conduta tida como ilícita correspondeu à doação no valor de R\$ 55.644,91, por intermédio de depósitos diretos em dinheiro na campanha dos representados, o que foi correspondido a 83,23% do total gasto na campanha.

Em primeira instância, o feito foi julgado improcedente, conclusão mantida pela Corte de origem e por meio da decisão agravada.

O MPE interpôs agravo regimental (fls. 246-249), e, na sessão de 11.9.2018, o então relator, Ministro Jorge Mussi, prolatou seu voto no sentido da negativa de provimento ao recurso, ocasião em que o Ministro Luís Roberto Barroso antecipou pedido de vista dos autos.

Na sessão de 26.2.2019, o Ministro Luís Roberto Barroso abriu divergência, votando no sentido de dar provimento ao agravo regimental e ao recurso especial eleitoral, para reformar o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e determinar a cassação dos diplomas dos recorridos, com fundamento no artigo 30-A da Lei das Eleições. Seguiu-se pedido de vista do Ministro Og Fernandes.

Na sessão de 11.2.2020, o Ministro Og Fernandes acompanhou a divergência, seguindo-se pedido de vista formulado pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que, em 17.3.2020, proferiu voto acompanhando o relator, ocasião em que pedi vista do processo.

Exposto tal histórico do julgamento e averiguado empate na votação até o momento (2 a 2), anoto, quanto ao tema, que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, *“para a incidência do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/97, é necessária a aferição da relevância jurídica do ilícito, porquanto a cassação do mandato ou do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão ao bem jurídico protegido pela norma”* (REspe 6-82, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 14.3.2014).

Cito ainda: *“A tipificação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 exige não apenas ilegalidade na forma de arrecadação e gasto, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, apta a macular a necessária lisura do pleito”* (RO 16-62, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 30.9.2016).

Nessa esteira, transcrevo trecho do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, por ocasião do julgamento conjunto dos REspes 11-75, 12-60, 9-08 e 10-90, do MS 69-04 e das ACs 1071-43, 1074-95 e 825-47, ocorrido em 25.5.2017, *in verbis*:

*Já no que respeita ao ilícito do art. 30-A da Lei das Eleições, a jurisprudência iterativa da Corte exige a presença da “relevância jurídica da conduta imputada” (RO nº 2622-47, rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 24.2.2017; REspe nº 1-91, de minha relatoria, DJe de 19.12.2016) ou a comprovação de “ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente a macular a lisura do pleito” (REspe nº 1-72, rei. Mm. Gilmar Mendes, DJe de 3.2.2017) para a configuração da captação ou arrecadação ilícita de recursos para campanhas eleitorais.*

*Eis a conclusão inelutável: conquanto sejam adotadas diferentes nomenclaturas, sobressai o postulado da proporcionalidade, notadamente em sua dimensão de vedação ao excesso (Übermaßverbot), como parâmetro normativo adequado para aferir a gravidade ou a relevância jurídica (ou a ilegalidade qualificada) dos ilícitos em processos em que se apuram a prática de abuso de poder econômico ou político, em AIJE, AIME e RCED, e de captação ou gasto ilícito de recursos em campanhas eleitorais, em representações do art. 30-A da Lei das Eleições.*

*Não é por outra justificativa que este Tribunal Superior entende, precisamente, repisa-se, que não é qualquer lesão causada aos bens jurídicos tutelados pelos tipos eleitorais que dá azo à procedência (ou não) do pedido deduzido em AIME, AIJE, RCED e nas representações do art. 30-A. É assente na Corte que apenas aquelas violações que possuam gravidade, enquanto elemento indissociável à configuração dos referidos tipos dos ilícitos eleitorais,*

*possuem idoneidade para cassar registro ou diploma de candidato eleito ou determinar a perda de seu mandato eletivo. Ausente a gravidade, compreendida dentro da dogmática de restrição a direitos fundamentais como vedação ao excesso, descabe cogitar da procedência dos pedidos veiculados.*

Em linha similar, cito o escólio de José Jairo Gomes, para quem:

*É grave a conduta de quem se afasta da regulamentação estabelecida para o financiamento de campanha, seja percebendo contribuição de fonte vedada, seja lançando mão de recursos oriundos de fontes não declaradas, de caixa dois, seja, enfim, extrapolando os limites de gastos adrede fixados. A ocorrência de tais fatos revela que a campanha se desenvolveu por caminhos tortuosos, obscuros, sendo, muitas vezes, impossível à Justiça Eleitoral conhecer toda a extensão da irregularidade. Despiciendo dizer que o mandato assim conquistado é ilegítimo.*

*Entretanto, a configuração de uma hipótese legal sob o aspecto formal ou abstrato não significa que sua caracterização também se dê material ou substancialmente, pois, para que isso ocorra, há mister haja efetiva lesão ao bem tutelado. Assim, não se exige que o evento seja hábil para desequilibrar as eleições (embora isso possa ocorrer!), também não se afasta a incidência do princípio da proporcionalidade, que informa todo o sistema jurídico. Por ele, a sanção deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão ao bem jurídico protegido. É intuitivo que irregularidade de pequena monta, sem maior repercussão no contexto da campanha do candidato, nem na dos demais concorrentes, que não agrida seriamente o bem jurídico tutelado, não seria suficientemente robusta para caracterizar o ilícito em apreço, de sorte a acarretar as sanções de não expedição do diploma e mesmo sua cassação<sup>6</sup>.*

Igualmente, Antonio Veloso Peleja Júnior entende que:

*O intuito é evitar a cassação do registro ou do diploma em casos de pequena monta. Nesses termos, grosso modo, não se pode dizer que se abre mão da potencialidade lesiva, mas, isto sim, que ela deve ser mitigada, temperada pelo princípio da proporcionalidade – adequação dos meios aos fins – afastando-se a grave imposição das consequências do art. 30-A, quando se tratar de irregularidades de pequena monta<sup>7</sup>.*

Portanto, na linha das balizas doutrinárias e jurisprudenciais citadas acima, afigura-me correta a premissa de que o exame da

<sup>6</sup>. GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 574-575.

<sup>7</sup>. PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Direito eleitoral: aspectos processuais, ações e recursos*. 5. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 254.

proporcionalidade, exigido pelo § 2º do art. 30-A da Lei 9.504/97, deve se pautar tanto pela gravidade ou pela relevância jurídica do ato ilícito quanto pelo grau de comprometimento da legitimidade do mandato, aspectos que, ao meu juízo, são interdependentes e, de certo modo, ambivalentes.

Nessa perspectiva, exigir-se-á a caracterização de ilícito mais grave (ou mais relevante) tanto quanto menor for o grau de comprometimento da legitimidade do mandato, o qual pode ser aferido, entre outras circunstâncias, pelos valores ilícitos vertidos na campanha. De igual sorte, em sentido contrário, tanto menos se exigirá da relevância jurídica quanto maior for o grau de comprometimento da obtenção do mandato.

Quanto à relevância jurídica, importa salientar que a instância ordinária foi uníssona no sentido da inexistência de caixa dois, de recursos de origem não identificada, ou mesmo de comprovação da origem ilícita dos recursos, de modo que, em princípio, há atenuada relevância jurídica do ilícito.

Também não há nenhum elemento fático registrado no acórdão que permita esclarecer se os já citados depósitos em dinheiro decorreram de mero erro dos doadores e de falha contábil da campanha, insuficiente para cassação ou negação do diploma, ou se, ao contrário, o procedimento foi adotado com vistas a escamotear a origem dos recursos.

Na verdade, pelo que se depreende da moldura fática, fixada de forma soberana pelas instâncias ordinárias, não é possível esclarecer tal dúvida objetiva nem verificar se, de fato, os recursos recebidos eram ilícitos.

Nesse contexto, se, por um lado, o procedimento, adotado no recebimento de doações, deixa margem a questionamentos acerca da origem dos recursos, por outro, as provas registradas no acórdão regional não são suficientemente robustas para que assente, de forma categórica, a ilicitude dos recursos.

Na instrução processual, não se foi além, de modo a perscrutar as circunstâncias dessas doações, para esclarecer se se tratou de ilícitos com ilegalidade qualificada, e não de mero "*erro contábil grosseiro*" (fl. 166), tal qual registrou a Corte de origem.

Em outros e mais diretos termos, o que se sabe é que recursos aportaram à campanha por meio de depósitos em dinheiro, tendo sido devidamente identificadas as respectivas origens e não havendo nenhuma outra circunstância a partir da qual se permita inferir que o mandato foi obtido mediante a ofensa grave à moralidade.

Aliás, a esse propósito, cumpre ressaltar que tanto o juízo originário quanto o revisor, ambos soberanos no exame da prova, não consideraram o ilícito grave o suficiente para justificar a imposição proporcional da cassação, juízo que decerto não pode ser ignorado por esta Corte Superior, tendo em vista a orientação sedimentada na Súmula 24 do TSE.

Parece-me que, a despeito de eventuais dúvidas sobre a licitude desses recursos, sobretudo sob o ângulo do método de arrecadação — muito bem expostas nos judiciosos votos que compõem a divergência —, deve prevalecer o juízo fático das instâncias ordinárias e a regra *in dubio pro sufragio*.

Portanto, na linha do critério ambivalente antes proposto, entendo que mesmo o substancial montante de valores arrecadados em descumprimento às regras de regência é insuficiente para compensar a muito atenuada gravidade do ilícito verificado, qualificado pela instância ordinária como mero erro contábil.

Por fim, em *obiter dictum*, ressalto que a conclusão ora encampada poderia ser diferente se, por exemplo, fosse incontroversa, mediante provas robustas, a origem ilícita dos recursos, ante a impossibilidade de se admitir mandato financiado por atividades ilegais, sobretudo aquelas de índole criminal.

Também entendo que, em outro caso mais oportuno, esta Corte deva refletir sobre a tese da responsabilidade objetiva em sede de apuração do ilícito do art. 30-A da Lei 9.504/97, seja para reforçá-la em certos contextos, seja para atenuá-la em outros.

Isso porque, se por um lado, não se exige prova do aspecto subjetivo da conduta ou de participação do candidato para cassação ou negativa do diploma, por outro, tal elemento de prova seria valioso para o

desenlace de situações nebulosas, verdadeiramente limítrofes, nas quais, assim como se verificou nos autos, não esteja plenamente evidenciado o grau de comprometimento do mandato.

Em outras palavras, sempre que houver dúvida sobre o equilíbrio do binômio antes citado (gravidade ou relevância jurídica *versus* grau de comprometimento da legitimidade do mandato), o papel do candidato no contexto da ilicitude (participação, ciência, anuência ou simples benefício) deve ser considerado não apenas para eventual declaração de inelegibilidade, nos casos de autoria, coautoria e de participação em ato de abuso de poder, mas também para fins de eventual aferição da razoabilidade e da proporcionalidade da cassação.

No caso dos autos, caso houvesse prova de que o candidato participou do escamoteamento da doação, ou mesmo de que teve ciência prévia da irregularidade dos depósitos, a cassação do mandato seria proporcional mesmo em face de ilícito em princípio tão trivial.

O preponderante, a meu sentir, muito mais dos parâmetros aritméticos, seria o exame dos aspectos ambivalentes anteriormente tratados, os quais, no caso, recomendam a manutenção do entendimento do Tribunal *a quo*.

Ante o exposto e rogando vênias à divergência, **também acompanho o relator e voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental.**

#### **VOTO (ratificação)**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Senhores Ministros, apenas para reiterar o meu ponto e manter o meu voto. Eu considero, em linha de princípio, como regra geral, que a circulação de vultosas quantias em dinheiro vivo, geralmente, denota que alguma coisa errada aconteceu. Ainda mais em um país com as deficiências

de segurança pública que o Brasil oferece, ninguém tira dinheiro do banco para circular com ele em espécie por aí.

Neste caso específico, 83% das verbas da campanha, correspondentes a R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e noventa e um centavos), foram depositados, em dinheiro vivo, pelo candidato, gerando dúvida quanto à procedência e em clara violação à regra.

Portanto, eu considerei grave a conduta. Estou aqui reiterando o meu voto.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, eminentes pares. Cumprimento Vossa Excelência, que abriu a divergência, seguida, creio, subscrita pelo Ministro Og Fernandes. E, também, cumprimento os eminentes Ministros Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos, que acompanharam Sua Excelência o eminente Ministro Jorge Mussi.

A compreensão que tenho dessa matéria, Senhor Presidente e eminentes pares, leva em conta um fundamento específico que, em meu modo de ver, despido, o quanto possível, de dimensões de natureza – ou de índole – subjetiva e se centra em uma dimensão de objetiva recognoscibilidade da existência concreta da chamada paridade de armas – ou seja, do equilíbrio que deve marcar uma disputa eleitoral, sob pena de ofensa ao que está no § 9º do art. 14 da Constituição, que trata da legitimidade e normalidade das eleições, como sabemos, contra a influência do poder econômico –, ou seja, o desequilíbrio que pode advir da influência do poder econômico, se afetar a legitimidade e a normalidade das eleições, reclama uma sanção, evidentemente, gravosa.

E, em meu modo de ver, 83% das verbas de campanha enquadradas como irregulares e, posteriormente, destinatárias de um ajuste de contas, feito este de modo a evidenciar que os depósitos, em dinheiro vivo,

foram levados a efeito após o procedimento das eleições – o que por si só não revelaria uma irregularidade a demandar uma sanção gravosa –, mas verificado o conjunto dos elementos que compõem o que se denomina de disputa com legitimidade e normalidade e que chama à colação a paridade de armas, creio que a dimensão objetiva desse percentual – portanto muito mais do que dois terços das verbas de campanha – e a disputa eleitoral que deve ser, o tanto quanto possível, imunizada da influência do poder econômico.

Por esse fundamento, exclusivamente objetivo, eu estou acompanhando a divergência, Senhor Presidente.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Presidente, aqui nós temos um outro caso – e mais relevante ainda –, com um outro caso em que, com todo respeito às posições em contrário, nós não podemos adotar aqui a teoria do avestruz, ou seja, afastar o conhecimento notório das práticas eleitorais e entender que algum candidato, qualquer que seja ele, possa receber 83,23% das verbas de sua campanha em dinheiro vivo, depósitos em dinheiro, sem identificação do depositário e entender que o candidato ache normal isso, ache normal e depois alegue uma questão contábil ou um problema contábil.

Quantos de nós aqui não estranhariam, em um determinado momento, receber 83,23% das nossas remunerações mensais, depositado em dinheiro vivo, sem identificação do autor? Quantos não pediriam – eu acredito todos – imediatamente o estorno desses valores? Porque, com todo o respeito aqui às alegações, “Papai Noel” não existe também na questão eleitoral.

É exatamente por isso que há a previsão legal de que doações acima de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) sejam realizadas por transferência bancária para que haja essa possibilidade de controle.

Essa captação ilícita de recursos, a meu ver, é gravíssima, porque ela compromete a transparência das contas de campanha, a própria transparência das eleições, em dois aspectos. O primeiro – que, a meu ver, é o mais grave de todos –, ficam escondidos, nas sombras, os financiadores de campanha, ou seja, referendar essa possibilidade acaba possibilitando que atores políticos invisíveis fiquem nas sombras financiando candidatos e, posteriormente, possam ter favores retribuídos sem que se faça, *a posteriori*, essa relação causa-efeito, porque, se não é possível identificar os financiadores de campanha, se não é possível identificar esses atores políticos que ficam nas sombras elegendo candidatos, não será possível depois realizar esse nexo de causalidade de eventuais favores prestados pelos eleitos a essas pessoas que estão sempre – nós sabemos que há inúmeros atores políticos invisíveis – nas sombras. Então, isso ataca a legitimidade da eleição, isso agrava a ausência de transparência nas contas de campanha.

E, um segundo problema – muito grave em relação a isso, que foi identificado por todos os órgãos de segurança a partir da vedação de doações por pessoas jurídicas –, a grande infiltração do crime organizado nas eleições gerais, principalmente eleições municipais, as locais do país, com depósitos em dinheiro, onde fica absolutamente impossível – se validarmos essas condutas – coibi-las depois.

Então, me parece aqui, com todas as vênias, todo respeito às posições em contrário, efetivamente caracterizadas a relevância jurídica da irregularidade, era 83,23% das verbas de campanha, correspondente a R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e noventa e um centavos), por depósitos não identificados, feitos em dinheiro. Então, a relevância jurídica da irregularidade e a gravidade da conduta me parece que justificam a condenação.

O eminente Ministro Luís Roberto Barroso, na sua divergência, bem colocou que não há que se falar aqui em presunção de má-fé, porque a má-fé é um dos elementos para aferição da gravidade da conduta ilegal, sendo dispensado a sua análise quando verificada a relevância jurídica da irregularidade. Concordo com Sua Excelência, mas não há que se falar

também em boa-fé do recebimento de 84% de verbas de campanha sem saber de quem, da onde e em dinheiro.

Com essas considerações, acompanho – pedindo vênua ao eminente relator e àqueles que o acompanharam – a divergência inaugurada pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Presidente, Senhores Ministros, nós estamos exatamente naquele ponto de intuição do julgamento passado de que o Tribunal busca um melhor posicionamento jurisprudencial na formatação de uma doutrina que alicerce essas condenações com base no art. 30-A.

Aqui, mais uma vez, e a moldura é de recurso especial eleitoral, pelo menos isso me impressionou e impressionou o Ministro Banhos, porque leio no voto dele a mesma incredulidade, e ao Ministro Mussi. O problema é que o acórdão atacado pelo recurso especial registra, em letras garrafais, tanto no seu corpo como na sua ementa, o seguinte:

Não comprovada a prática de caixa dois, pois as quantias constam na prestação de contas da candidatura e tampouco a origem ilícita dos recursos, caracterizada somente irregularidade de cunho contábil a ser considerada em processo próprio.

Ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude da arrecadação, circunstância que impede eventual juízo condenatório.

Essa é a observação, Ministro Barroso, que Vossa Excelência tem feito naqueles casos de prestação de contas. Aqui nós não estamos julgando a prestação de contas, nós estamos julgando o 30-A e o acórdão afasta esse *plus*, essa mais valia para caracterização das condenações.

Eu leio do voto distribuído pelo Ministro Banhos, o mesmo que, a mesma incredulidade que eu tive. O Ministro Banhos diz que a instância

ordinária foi uníssona no sentido da inexistência de caixa dois, de recurso de origem não identificada, de não comprovação de origem ilícita dos recursos.

Então, esse é um ponto importante para nós construirmos... não estou nem preocupado tanto com a resolução do caso concreto, até porque o quórum já está formado e não sou eu a cobrar coerência de ninguém, eu não tenho – como diz o Ministro Marco Aurélio – nem compromisso com os meus próprios erros, não é?

Mas, no caso específico, o Tribunal precisa, a meu ver, construir para frente um critério assim, um pouco mais [inaudível] dessas origens para condenar pelo 30-A, porque na prestação de contas isso é tranquilo, é o que nós estamos fazendo, mas no 30-A nós estávamos exigindo um pouco mais, por isso é que no caso anterior eu reajustei o meu voto para aderir a essa trilha ideológica que me parece uma construção bastante avançada.

Então, só essas considerações. Longe de mim querer fazer contraponto a qualquer dos doutos votos proferidos, mas apenas para colaborar com esse debate que me parece ainda não encerrado.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito obrigado, Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho.

A meu ver, a diferença para o caso anterior é que falávamos de um valor modesto de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e um percentual pequeno em relação ao total dos gastos da campanha. Ao passo que, aqui, a quase totalidade do dinheiro padeceu dessa irregularidade. E devo dizer, Ministro Tarcisio, tanto aqui quanto no Supremo Tribunal Federal, eu trabalho com a premissa – que até pode admitir prova em contrário – de que a circulação de vultosas quantias em espécie acendem uma luz amarela, quando não uma luz vermelha.

E, portanto, eu tenho a suspeição imediata de que os depósitos vivos, em espécie, significam – pelo menos *prima facie* – de que há problemas na origem desse recurso e foi essa a motivação que inspirou a

minha divergência. Mas todos os pontos de vista são respeitáveis e, ainda mais, quando bem fundamentados como a posição de Vossa Excelência e do Ministro Sérgio Banhos.

**EXTRATO DA ATA**

AgR-REspe. nº 310-48.2016.6.21.0132/RS. Relator originário: Ministro Jorge Mussi. Redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Cleiton Bonadiman e outro (Advogados: José Rollemberg Leite Neto – OAB: 23656/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Jorge Mussi, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos, deu provimento ao agravo regimental e ao recurso especial eleitoral, para reformar o acórdão do TRE/RS, e determinou a cassação do diploma dos recorridos, com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que redigirá o acórdão.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 18.6.2020.\*

---

\* Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Luís Roberto Barroso.

AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA LEGAL. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. "CAIXA DOIS" E FONTE ILÍCITA NÃO COMPROVADOS. SÚMULA 30/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. A simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não presume que o montante seja proveniente de fonte ilícita ou de "caixa dois", cabendo ao autor da representação, proposta com base no art. 30-A da Lei 9.504/97, demonstrar a efetiva ilicitude dessas receitas. Precedentes.

2. Na espécie, o TRE/RS assentou que não houve consistência probatória para respaldar a condenação dos recorridos no art. 30-A da Lei 9.504/97, porquanto o quantum de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando "caixa dois"), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção.

3. O acórdão do TRE/RS não merece reparo, visto que alinhado com a jurisprudência deste Tribunal Superior. Aplicável, pois, a Súmula 30/TSE.

4. Recurso especial a que se nega seguimento.

#### DECISÃO

Trata-se de agravo interposto pelo Ministério Público contra decisão da Presidência do TRE/RS em que se inadmitiu recurso especial em detrimento de aresto assim ementado (fl. 163):

RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA. PREFEITO E VICE. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. CONTA DE CAMPANHA. FONTES NÃO IDENTIFICADAS. CAIXA DOIS. ORIGEM ILÍCITA. NÃO COMPROVADO. DESPROVIMENTO. ELEIÇÃO 2016.

Qualquer partido poderá representar à Justiça Eleitoral para apurar condutas relativas à arrecadação e gastos ilícitos de recursos.

O art. 30-A da Lei das Eleições tem por desiderato fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente. A medida repressiva de cassação ou denegação de diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta praticada, devendo ser aplicada quando comprometer seriamente a higidez das normas de arrecadação e dispêndio de recursos.

Realizados depósitos em espécie na conta de campanha, em infringência à legislação que prevê a obrigatoriedade de transferência bancária. Valores de origem não identificada. Não comprovada a prática de "caixa dois", pois as quantias constam na prestação de contas da candidatura, e tampouco a origem ilícita dos recursos. Caracterizada, somente, irregularidade de cunho contábil a ser considerada no processo próprio. Ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, circunstância que impede eventual juízo condenatório.

Provimento negado.

Na origem, o Ministério Público ajuizou representação em desfavor de Cleiton Bonadiman e Marcelino Galvão Bueno Sobrinho (eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito de Seberi/RS em 2016) por suposta captação ilícita de recursos, nos termos do art. 30-A da Lei 9.504/97. Aduziu, em suma, o ingresso irregular de

R\$ 55.644,91 em conta de campanha, porquanto depositado diretamente em dinheiro, sem transferência bancária exigida em lei, suscitando dúvidas quanto a sua origem. Nesse sentido, postulou a cassação dos diplomas dos representados.

Em primeiro grau, julgou-se improcedente o pedido por falta de gravidade apta a ensejar cassação de diploma, tendo em vista a existência de mero erro de natureza contábil, sem restar comprovado uso de recursos de fontes vedadas ou prática de "caixa dois".

O TRE/RS negou provimento ao recurso.

Consignou-se no acórdão regional que, na espécie, houve apenas falha de cunho contábil alusiva ao modo de efetivação de depósito - caso a ser considerado em processo de prestação de contas. Assentou-se que a circunstância em tela não suporta medida repressiva de cassação de diploma, porquanto: a) sem relevância jurídica a comprometer a moralidade do pleito; b) inexistente a prática de "caixa dois" e c) desprovida de consistência probatória quanto à suposta ilicitude na arrecadação.

Em seu recurso especial, o Parquet aduziu o seguinte:

a) afronta ao art. 30-A, § 2º, da Lei 9.504/97, porquanto: i) não restou identificada a origem dos recursos depositados em dinheiro em conta de campanha; ii) os depósitos foram feitos de forma diversa da legalmente permitida (art. 18, § 1º, da Res.-TSE 23.463/15). Diante desses requisitos, entendeu que não há necessidade de se comprovar "caixa dois" ou origem ilícita de recursos. Quanto ao tema, apontou dissídio pretoriano com julgados deste Tribunal Superior;

b) restou configurada a proporcionalidade do ilícito no contexto da campanha, pois os valores de origem não identificada representam 83% do total de recursos arrecadados. Nesse sentido, sustentou

que a conduta em exame deve ser tida como grave. No ponto, suscitou dissídio pretoriano com julgados do TRE/SP e TRE/BA.

O recurso foi inadmitido pela Presidência do TRE/RS (fls. 190-193), o que ensejou agravo no qual se impugnaram os respectivos fundamentos (fls. 199-208).

Contrarrazões às folhas 216-224.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do agravo e do recurso especial (fls. 228-232).

É o relatório. Decido.

Verifico que o agravante infirmou os fundamentos da decisão agravada e que o recurso especial inadmitido preenche os requisitos de admissibilidade. Desse modo, dou provimento ao agravo e passo ao exame do recurso, nos termos do art. 36, § 4º, do RI-TSE.

Na espécie, o TRE/RS assentou que não houve consistência probatória para respaldar a condenação dos recorridos no art. 30-A da Lei 9.504/97, porquanto o quantum de R\$ 55.644,91, tido como recurso de origem não identificada, foi declarado em ajuste contábil (descaracterizando "caixa dois" ), não se demonstrando, ademais, ilicitude em sua obtenção. No decísum, verificou-se tão somente irregularidade de cunho contábil, sem relevância jurídica a comprometer a moralidade do pleito. Confira-se (fls. 166-167):

O juízo a quo entendeu por negar procedência à representação, fundamentalmente por entender que o fato ocorrido não possui relevância suficiente para a aplicação da cassação dos representados:

[...]

Os fatos são os seguintes, considerando-se incontroverso (fl. 23) que Cleiton Bonadiman realizou, pessoalmente, quatro depósitos bancários em dinheiro, na conta de campanha eleitoral, nos valores de:

a) R\$ 12.494,70 (doze mil quatrocentos e noventa e quatro reais com setenta centavos, em 12.9.2016; b) R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em 10.10.2016; c) R\$ 4.719,00 (quatro mil setecentos e dezenove reais), em 25.10.2016; d) R\$ 9.565,71 (nove mil quinhentos e sessenta e cinco reais com setenta e um centavos), em 26.10.2016.

Os depósitos acima referidos totalizaram R\$ 30.279,41 (trinta mil duzentos e setenta e nove reais com quarenta e um centavos).

Por seu turno, e de acordo com a prova dos autos, novamente à fl. 23, Marcelino Galvão Bueno Sobrinho realizou dois depósitos bancários:

a) R\$ 23.865,50 (vinte e três mil oitocentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos), em 25.10.2016; e b) R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), em 27.10.2016.

Os depósitos de Marcelino somam R\$ 25.365,50 (vinte e cinco mil trezentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos).

O total depositado em dinheiro soma o valor de R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil seiscentos e quarenta e quatro reais com noventa e um centavos).

Esse valor foi captado para a campanha de Cleiton e Marcelino. Conforme os recorridos, a quantia é oriunda de recursos próprios, dos patrimônios pessoais dos candidatos.

[...]

Como já indicado, a captação ilícita de recursos pode se dar sob dois caminhos: o primeiro, a figura conhecida do "caixa dois" , qual seja, a movimentação financeira estranha à prestação de contas, aqueles valores que, utilizados na campanha eleitoral, não foram devidamente indicados pelo partido, coligação ou candidato. Essa a figura clássica do art. 30-A e, uma vez comprovada a prática, é suficiente para a incidência da norma.

A segunda via da prática reprimida pelo art. 30-A é daquele recurso que, devidamente declarado na prestação de contas, tem sua origem ilícita. Neste caso, contudo, há a necessidade de prova da origem ilegal do valor, não bastando a presunção de que ele, por possuir origem desconhecida, ou não comprovada, venha carregado de ilicitude na obtenção.

E, de fato, as origens dos valores depositados por Cleiton e Marcelino não possuem origem conhecida; foram depositados fisicamente, quando na realidade deviam ter sido objeto de transferência bancária, conforme a legislação de regência. Nesse contexto, muito provavelmente a situação vá impactar na prestação de contas da candidatura por eles veiculada.

Contudo, para a análise sob a ótica do art. 30-A, o patamar probatório para uma condenação não foi alcançado, pois os valores constam na prestação de contas da candidatura, ou seja, não há como se concluir, ao menos nos autos, que tenha havido a prática de "caixa dois" - manejo de valores à margem da conta de campanha eleitoral -, e tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos - houve maneira irregular de depósito, circunstância que não demonstra, em si mesma, a gênese ilícita dos recursos alegada pelo Ministério Público Eleitoral.

É que aqui, na representação com suporte no art. 30-A, a prova da origem ilícita dos recursos cabe a quem alega, viés de ônus probatório diverso dos processos de prestações de contas, feitos nos

quais, para receber a aprovação, devem os candidatos comprovar, minudentemente, a origem de todo e qualquer valor que envolva a respectiva campanha eleitoral.

Há, é certo, a prova de uma irregularidade de cunho contábil, o modo pelo qual houve o depósito, e no respectivo processo de prestação de contas tal situação será levada em consideração; contudo, aqui, a circunstância não tem relevância jurídica que comprometa a moralidade da eleição - até mesmo porque foram os próprios candidatos a depositarem, ainda que de forma irregular, os valores envolvidos, o que enfraquece, e muito, a tese de má-fé objetiva esgrimada nas nas razões recursais.

Portanto, o que se extrai dos autos (em que pese o cuidadoso recurso) é a ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, absolutamente necessária para suportar um juízo condenatório, mormente se consideradas duas circunstâncias: a primeira, a natural primazia da legitimidade que é inerente ao resultados das urnas e, a segunda, a gravidade da pena de cassação de diploma. Somente uma estrutura de prova robusta seria capaz de romper tais situações, o que não é o caso.

Irretocável o acórdão a quo.

Com efeito, não há guarida para a tese recursal de afronta ao art. 30-A § 2º, da Lei 9.504/97 sob o mero argumento de ingresso em conta de campanha de recursos sem identificação de origem.

Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a simples afirmativa de existência de recursos de origem não identificada não induz à presunção de ofensa ao art. 30-A da Lei 9.504/97, exigindo-se para tanto prova de ato qualificado de obtenção ilícita de recursos ou prática de "caixa dois" . É o que se infere:

[...] 1. Na espécie, o Tribunal Regional julgou, por maioria, improcedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos, com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, em razão da ausência de provas que demonstrassem a origem ilícita da receita de R\$ 87.328,14 (oitenta e sete mil, trezentos e vinte e oito reais e catorze centavos), bem como em virtude da fragilidade da prova acerca da suposta contratação de cabos eleitorais.

2. O fato de o Tribunal Regional declarar determinada receita como fonte de origem não identificada, nos autos da prestação de contas de campanha do candidato, não induz à presunção de que esse montante seja proveniente de fonte vedada pela legislação eleitoral. Para a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, exige-se a comprovação do ato qualificado de obtenção ilícita de recursos para financiamento de campanha ou a prática de "caixa dois", o que não restou evidenciado nos autos. [...]

(RO 12-33/TO, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE 21/3/2017) (sem destaque no original)

In casu, consigne-se que a quantia considerada pelo TRE/RS sem identificação de origem foi declarada pelos recorridos em ajuste contábil como oriunda de recursos próprios e transitou por conta bancária de campanha, o que afasta, de forma inequívoca, prática de "caixa dois" .

A propósito, quanto ao tema, o seguinte julgado desta Corte Superior:

[...] o chamado "caixa dois de campanha" caracteriza-se pela manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade oficial da campanha eleitoral. Tem como ideia elementar, portanto, a fraude escritural com o propósito de mascarar a realidade, impedindo que os órgãos de controle fiscalizem e rastreiem fluxos monetários de inegável relevância jurídica.

O dinheiro, nesse caso, pode advir de uma atividade ilegal, como milícia ou tráfico, mas também pode ser originários de uma empresa legalmente constituída que mantém uma offshore num paraíso fiscal, numa transação à margem do controle da Receita Federal. Pode ser, ainda, que o doador mantenha contratos com o poder público, o que o impediria de fazer doações eleitorais, ou que o valor da doação seja significativo o suficiente para caracterizar abuso do poder econômico caso fosse registrado na contabilidade oficial. [...]

(RO 1220-86/TO, redator para acórdão Min. Luiz Fux, DJE de 27/3/2018) (sem destaque no original)

Ademais, caberia ao recorrente comprovar que os recursos, em tese oriundos de origem não identificada, decorreram de fontes ilícitas, o que não ocorreu na espécie. Nesse sentido, ênfase o seguinte excerto do acórdão regional:

tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos - houve maneira irregular de depósito, circunstância que não demonstra, em si mesma, a gênese ilícita dos recursos alegada pelo Ministério Público Eleitoral.

(sem destaque no original)

Sublinhe-se que a jurisprudência desta Corte Superior exige comprovação da origem ilícita de

recursos, não admitindo "a intolerável condenação por presunção" . Confira-se:

ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. PREFEITO E VICE-PREFEITO CASSADOS. CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

4. Revela a moldura fática do acórdão regional: i) o valor de R\$ 100.920,00 (cem mil, novecentos e vinte reais) passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que já exclui a qualificação da conduta como "caixa 2"; ii) o Tribunal Regional não desconsiderou os gastos realizados com esse montante, mas assentou que os candidatos não conseguiram comprovar que os recursos eram oriundos da venda de sacas de café realizada pelo vice-prefeito; iii) não há a mínima indicação da suposta fonte ilícita dos recursos, como, à guisa de exemplificação, uma das hipóteses elencadas no art. 24 do mesmo diploma legal, ou, ainda, que se tratava de recursos que nem sequer passaram pelo crivo da Justiça Eleitoral, impedindo a análise não apenas de sua origem, mas, sobretudo, de como foram gastos; iv) não há questionamento formal ou material em relação à nota fiscal apresentada pelo vice-prefeito sobre a venda de sacas de café, mas apenas que ela era anterior ao pedido de registro de candidatura e não constou na declaração de bens fornecida à Justiça Eleitoral.

5. Conquanto competisse ao candidato comprovar valores arrecadados e gastos na respectiva prestação de contas de campanha eleitoral, o fato de o Tribunal Regional não aceitar a origem de determinados recursos (provenientes de vendas de sacas de café), no bojo do processo de contas, não conduz, necessariamente, à conclusão de que se trata de recursos provenientes de fontes consideradas vedadas pela legislação eleitoral, fontes ilícitas. Podem ser lícitas ou ilícitas, competindo ao representante comprovar a origem ilícita dos recursos, não se admitindo a intolerável condenação por presunção, em flagrante desrespeito ao devido processo legal e à soberania popular.

[...]

8. O Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão do ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a comprovação da origem lícita dos recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, provenientes de "caixa 2" , ou a má-fé do candidato, marcada pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE. [...]

(REspe 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 29/4/2015)

(sem destaques no original)

Assim, conquanto inequívoco o ilícito sob o ponto de vista contábil, as circunstâncias em tela mostram-se desprovidas de relevância jurídica a comprometer a higidez do pleito, não demonstrando consistência probatória à suportar juízo condenatório com esteio no art. 30-A da Lei 9.504/97.

Desse modo, o acórdão do TRE/RS não merece reparo, porquanto alinhado com a jurisprudência deste Tribunal Superior. Aplicável, pois, a Súmula 30/TSE.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial, nos termos do art. 36, § 6º, do RI-TSE.

Publique-se. Intimem-se. Reautue-se.

Brasília (DF), 27 de junho de 2018.

MINISTRO JORGE MUSSI  
Relator



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 310-48.2016.6.21.0132

PROCEDÊNCIA: SEBERI

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDOS: CLEITON BONADIMAN E MARCELINO GALVÃO BUENO  
SOBRINHO

RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA. PREFEITO E VICE. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. CONTA DE CAMPANHA. FONTES NÃO IDENTIFICADAS. CAIXA DOIS. ORIGEM ILÍCITA. NÃO COMPROVADO. DESPROVIMENTO. ELEIÇÃO 2016.

Qualquer partido poderá representar à Justiça Eleitoral para apurar condutas relativas à arrecadação e gastos ilícitos de recursos. O art. 30-A da Lei das Eleições tem por desiderato fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente. A medida repressiva de cassação ou denegação do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta praticada, devendo ser aplicada quando comprometer seriamente a higidez das normas de arrecadação e dispêndio de recursos.

Realizados depósitos em espécie na conta de campanha, em infringência à legislação que prevê a obrigatoriedade de transferência bancária. Valores de origem não identificada. Não comprovada a prática de “caixa dois”, pois as quantias constam na prestação de contas da candidatura, e tampouco a origem ilícita dos recursos. Caracterizada, somente, irregularidade de cunho contábil a ser considerada no processo próprio. Ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, circunstância que impede eventual juízo condenatório.

Provimento negado.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, negar provimento ao recurso.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.



Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006

Em: 23/08/2017 18:26

Por: Dr. Eduardo Augusto Dias Bainy

Original em: <http://docs.tre-rs.jus.br>

Chave: 03b6dbc3396887a5473a60871faa81

TRE-RS



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre, 23 de agosto de 2017.

DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY,  
Relator.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 310-48.2016.6.21.0132

PROCEDÊNCIA: SEBERI

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDOS: CLEITON BONADIMAN E MARCELINO GALVÃO BUENO  
SOBRINHO

RELATOR: DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY

SESSÃO DE 23-08-2017

---

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso (fls. 131-137) interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra sentença do Juízo da 132ª Zona – Seberi, o qual julgou **improcedente** representação pela prática de captação e uso irregular de recursos financeiros (art. 30-A da Lei n. 9.504/97) por parte de CLEITON BONADIMAN (Prefeito de Seberi) e MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO (Vice-Prefeito de Seberi).

Nas razões, questiona a valoração dada pelo juízo de origem à prova colhida e se insurge contra a decisão absolutória, ao entender que os autos demonstram o ingresso de R\$ 55.644,91 de forma irregular na campanha dos representados, equivalente a 83,23% do total gasto na campanha. Sustenta haver fundadas dúvidas quanto a origem do valor referido, de maneira que a conduta dos recorridos se amoldaria à perfeição ao disposto no art. 30-A da Lei n. 9.504/97, e demonstraria a má-fé objetiva por parte dos candidatos. Elabora considerações sobre aspectos da gravidade das condutas e, também, sobre a necessidade de lisura na competição eleitoral. Requer a reforma da sentença e o juízo de procedência, neste grau recursal

Com contrarrazões (fls. 139-148), nesta instância, os autos foram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral (fls. 151-157), que opinou pelo **provimento** do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O recurso é tempestivo, interposto dentro do prazo de três dias, previsto no art. 30-A, § 3º, da Lei n. 9.504/97.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

A demanda se funda no art. 30-A da Lei das Eleições, que possui o seguinte teor:

Art. 30-A Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para **apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.**

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º **Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.**

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

De início, cumpre tecer algumas considerações sobre a matéria.

O art. 30-A da Lei n. 9.504/97 trata da *captação* e dos *gastos* ilícitos de recursos, ambos com finalidade eleitoral. Portanto, para a aplicação do art. 30-A, o ingresso e o dispêndio do recurso financeiro na campanha eleitoral há de ser realizado em desacordo ao disposto na Lei n. 9.504/97, especificamente no que concerne às regras reguladoras da arrecadação e dos gastos de recursos durante a campanha.

Nessa linha de ideias, a ilicitude poderá estar na *forma* de recebimento de recursos que seriam, em princípio, lícitos – por exemplo, valores que não tenham transitado pela conta obrigatória do candidato, consoante o art. 22, *caput*, da Lei n. 9.504/97, ou, ainda, no recebimento de recursos ilícitos em si mesmos, *v.g.*, doação efetuada por concessionário ou permissionário de serviço público – fonte vedada, conforme o art. 24 do mesmo diploma.

O comando legal visa a evitar o desequilíbrio da disputa entre os candidatos. De modo reflexo, há o prestígio da transparência na arrecadação e nos gastos dos candidatos que participam do processo eleitoral com obediência das normas da Lei n. 9.504/97.

Nesse viés, tanto a doutrina aponta que o art. 30-A protege “a higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais” e “a lisura da campanha eleitoral” (ZÍLIO, 2012, p. 567 e seg.) quanto a jurisprudência do TSE refere que o bem jurídico tutelado pelo art. 30-A é a *moralidade das eleições* (TSE, RO n. 1540, rel. Min. FELIX FISCHER, DJE



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

01.6.2009).

O referido julgado deixou assentado, ainda, que o juízo de procedência da representação por captação e gastos ilícitos de recursos deve ser pautado pelos princípios da proporcionalidade ou razoabilidade, pois “a sanção de negativa de outorga do diploma ou de sua cassação (§ 2º do art. 30-A) deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido”.

A partir de então, a praxe de julgamento da Justiça Eleitoral – no que se refere ao sancionamento pela desobediência ao art. 30-A – tem passado invariavelmente pela realização de juízo de ponderação frente ao quadro fático/probatório. Tal raciocínio se presta, por vezes, para afastar a pena de cassação (TRE-RS, RE n. 254-30, Relator Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura, julgado em 02.8.2017; TRE-RS, RE 451-58, Relator Dr. Sílvio Ronaldo Santos de Moraes, julgado em 02.8.2017) e, noutras, para aplicar a reprimenda mais gravosa (TRE-RS, Rp n. 4-63, Relator Dr. Hamilton Langaro Dipp, julgado em 10.5.2011).

E há critérios para mensurar a gravidade da conduta.

A jurisprudência do TSE indica que para a aplicação da *severa* pena de cassação do registro ou diploma, devem estar evidenciados dois requisitos – a comprovação da arrecadação ou gasto ilícito, bem como a relevância da conduta praticada:

Representação. Arrecadação ilícita de recursos.

1. Comprovada, por outros meios, a destinação regular dos saques efetuados em espécie na conta bancária específica, ainda que em dissonância com o disposto no § 1º do art. 21 da Res.-TSE nº 23.217/2010, resta evidenciada a possibilidade de controle dos gastos pela Justiça Eleitoral.
2. Este Tribunal tem decidido pela aplicabilidade dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no julgamento das contas de campanha, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade.
3. **Para a cassação do diploma, nas hipóteses de captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/97), é preciso haver a demonstração da proporcionalidade da conduta praticada em favor do candidato, considerado o contexto da respectiva campanha ou o próprio valor em si.**

Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 274641, Acórdão de 18.9.2012, Relator Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 199, Data 15.10.2012, Página 3.)



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2010. REPRESENTAÇÃO. LEI Nº 9.504/97. ART. 30-A. DEPUTADO ESTADUAL. CONTAS DE CAMPANHA. CASSAÇÃO. DIPLOMA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PROVIMENTO.

1. Na representação instituída pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97, deve-se comprovar a existência de ilícitos que possuam relevância jurídica para comprometer a moralidade da eleição.

2. No caso dos autos, as omissões relativas a determinados gastos de campanha não possuem gravidade suficiente para ensejar a cassação do diploma do recorrente, na medida em que não ficou comprovada a utilização de recursos de fontes vedadas ou a prática de caixa dois.

3. Recurso ordinário provido.

(RECURSO ORDINÁRIO n. 393-22.2011.6.04.0000/AM Relator Min. DIAS TOFFOLI. Julgado em 01.08.2014.)

Ainda, a ponderação é de ser feita no momento do sancionamento da conduta, pois a caracterização da infração do art. 30-A independe de prova da lesão. E o TSE consolidou o entendimento de que é desnecessária a prova da potencialidade da conduta em influir no resultado do pleito, pois a exigência tornaria “inócua a previsão contida no art. 30-A, limitando-o a mais uma hipótese de abuso de poder”. Para a Corte Superior, “o bem jurídico tutelado pela norma revela que o que está em jogo é o princípio constitucional da moralidade (CF, art. 14, incidência do art. 30-A da Lei n. 9.504/97”, sendo necessária a prova da proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado pelo candidato, e não da potencialidade do dano em relação ao pleito eleitoral.

Ao caso concreto.

O *juízo a quo* entendeu por negar procedência à representação, fundamentalmente por entender que o fato ocorrido não possui relevância suficiente para a aplicação da cassação dos representados:

Transcrevo trecho da sentença (fl. 128):

Acrescento, em relação aos fatos, que os valores doados pelo então candidato a vice Marcelino perfazem o valor de R\$ 25.365,50, estando comprovada pela emissão dos recibos eleitorais de nº 15 e 18, e a origem dos valores também esta perfeitamente comprovada pelos documentos de fls 103/105, e pelos extratos de fls 35/36, os quais dão conta da perfeita capacidade financeira do doador.

Ressalte-se que conforme os cheques de fls 103-105, os saques foram feitos por Odilon Sabino da Silva e por Marcelino Galvão Bueno Sobrinho. O primeiro, pessoa de extrema confiança do doador, já que como de



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

conhecimento do Cartório Eleitoral, foi coordenador de campanha e administrador financeiro, e o segundo, além de ser de conhecimento da comunidade que estava trabalhando na campanha da chapa Cleiton e Marcelino, é filho do doador, motivo pelo qual não vislumbro nenhum tipo de ilegalidade nos depósitos, o que ocorreu, por certo, foi um erro contábil grosseiro.

Em sendo esses os fatos, analisados frente à norma legal, é indubitável que o depósito direto dos valores na conta da campanha, sem a necessária transferência bancária entre contas está em desacordo com a Resolução do TSE que disciplina a forma de arrecadação de recursos para fins eleitorais. Todavia, entendo que a irregularidade não é suficiente para ensejar a cassação dos diplomas, pois o fato ocorrido não possui relevância suficiente para aplicar a grave medida.

Os fatos são os seguintes, considerando-se incontroverso (fl. 23) que Cleiton Bonadiman realizou, pessoalmente, quatro depósitos bancários em dinheiro, na conta de campanha eleitoral, nos valores de:

a) R\$ 12.494,70 (doze mil quatrocentos e noventa e quatro reais com setenta centavos, em 12.9.2016; b) R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em 10.10.2016; c) R\$ 4.719,00 (quatro mil setecentos e dezenove reais), em 25.10.2016; d) R\$ 9.565,71 (nove mil quinhentos e sessenta e cinco reais com setenta e um centavos), em 26.10.2016.

Os depósitos acima referidos totalizaram R\$ 30.279,41 (trinta mil duzentos e setenta e nove reais com quarenta e um centavos).

Por seu turno, e de acordo com a prova dos autos, novamente à fl. 23, Marcelino Galvão Bueno Sobrinho realizou dois depósitos bancários:

a) R\$ 23.865,50 (vinte e três mil oitocentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos), em 25.10.2016; e b) R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), em 27.10.2016.

Os depósitos de Marcelino somam R\$ 25.365,50 (vinte e cinco mil trezentos e sessenta e cinco reais com cinquenta centavos).

O total depositado em dinheiro soma o valor de R\$ 55.644,91 (cinquenta e cinco mil seiscentos e quarenta e quatro reais com noventa e um centavos).

Esse valor foi captado para a campanha de Cleiton e Marcelino. Conforme os recorridos, a quantia é oriunda de recursos próprios, dos patrimônios pessoais dos candidatos.

Conforme Zilio (*Direito Eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016,



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

p. 664):

Captar é atrair, conquistar, obter recursos. Em suma, a conduta de captação pressupõe o ingresso efetivo de recursos materiais no âmbito da campanha eleitoral. Assim, o mero pedido de recurso, a oferta do crédito ou a promessa de doação futura não configuram o elemento normativo do tipo. A captação pressupõe o ingresso do recurso financeiro no caixa de campanha; portanto, é um ato de conduta material. Não basta o aporte financeiro para a consumação da figura normativa do art. 30-A da LE, pois é proscrito o ilegal ingresso de recurso financeiro na campanha eleitoral. **De conseguinte, o recurso financeiro deve ser necessariamente ilícito para a configuração do tipo previsto no art. 30-A da LE. Somente o efetivo aporte ilegal de recursos financeiros na campanha eleitoral é que configura o ilícito.** (Grifei.)

Como já indicado, a captação ilícita de recursos pode se dar sob dois caminhos: o primeiro, a figura conhecida do “caixa dois”, qual seja, a movimentação financeira estranha à prestação de contas, aqueles valores que, utilizados na campanha eleitoral, não foram devidamente indicados pelo partido, coligação ou candidato. Essa a figura clássica do art. 30-A e, uma vez comprovada a prática, é suficiente para a incidência da norma.

A segunda via da prática reprimida pelo art. 30-A é daquele recurso que, devidamente declarado na prestação de contas, tem sua origem ilícita. Neste caso, contudo, há a necessidade de prova da origem ilegal do valor, não bastando a presunção de que ele, por possuir origem desconhecida, ou não comprovada, venha carregado de ilicitude na obtenção.

E, de fato, as origens dos valores depositados por Cleiton e Marcelino não possuem origem conhecida; foram depositados *fisicamente*, quando na realidade deviam ter sido objeto de transferência bancária, conforme a legislação de regência. Nesse contexto, muito provavelmente a situação vá impactar na prestação de contas da candidatura por eles veiculada.

Contudo, para a análise sob a ótica do art. 30-A, o patamar probatório para uma condenação não foi alcançado, pois os valores constam na prestação de contas da candidatura, ou seja, não há como se concluir, ao menos nos autos, que tenha havido a prática de “caixa dois” – manejo de valores à margem da conta de campanha eleitoral –, e tampouco resta comprovada a origem ilícita dos recursos – houve maneira irregular de depósito, circunstância que não demonstra, em si mesma, a gênese ilícita dos recursos alegada pelo Ministério Público Eleitoral.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

É que aqui, na representação com suporte no art. 30-A, a prova da origem ilícita dos recursos cabe a quem alega, viés de ônus probatório diverso dos processos de prestações de contas, feitos nos quais, para receber a aprovação, devem os candidatos comprovar, minudentemente, a origem de todo e qualquer valor que envolva a respectiva campanha eleitoral.

Há, é certo, a prova de uma irregularidade de cunho contábil, o modo pelo qual houve o depósito, e no respectivo processo de prestação de contas tal situação será levada em consideração; contudo, aqui, a circunstância não tem relevância jurídica que comprometa a moralidade da eleição – até mesmo porque foram os próprios candidatos a depositarem, ainda que de forma irregular, os valores envolvidos, o que enfraquece, e muito, a tese de má-fé objetiva esgrimida nas razões recursais.

Portanto, o que se extrai dos autos (em que pese o cuidadoso recurso) é a ausência de consistência probatória no relativo à ilicitude na arrecadação, absolutamente necessária para suportar um juízo condenatório, mormente se consideradas duas circunstâncias: a primeira, a natural primazia de legitimidade que é inerente ao resultado das urnas e, a segunda, a gravidade da pena de cassação de diploma. Somente uma estrutura de prova robusta seria capaz de romper tais situações, o que não é o caso.

Nessa linha, a jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. AIJE. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. NÃO CONFIGURAÇÃO. REVOLVIMENTO. FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. IMPEDIMENTO. PRECLUSÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Conforme dicção do art. 138, § 1º, do CPC, impedimento de magistrado deve ser suscitado em petição fundamentada e devidamente instruída, na primeira oportunidade em que couber à parte interessada falar nos autos, o que não se verificou na espécie. Ocorrência de preclusão.

**2. Na representação instituída pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97, deve-se comprovar a existência de ilícitos que extrapolem o universo contábil e possuam relevância jurídica para comprometer a moralidade da eleição.**

3. No caso, a Corte Regional assentou a inocorrência de abuso de poder e captação ou gastos ilícitos de campanha, não sendo possível extrair do quadro fático delineado na origem, elementos hábeis a subsidiar conclusão em sentido diverso. Incidem as restrições das Súmulas nos 7/STJ e 279/STF. 4. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AI n. 1588-72-SP. Rel. Ministra LUCIANA LÓSSIO. Unânime, julgado em 27.5.2014). (Grifei.)



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Ante o exposto, voto pelo desprovimento do recurso.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**EXTRATO DA ATA**

RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - PEDIDO DE ABERTURA DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL (ART. 30-A) - CARGO - PREFEITO - VICE-PREFEITO - CASSAÇÃO DO DIPLOMA - IMPROCEDENTE

Número único: CNJ 310-48.2016.6.21.0132

Recorrente(s): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Recorrido(s): CLEITON BONADIMAN e MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO  
(Adv(s) Valdecir Siminkoski)

DECISÃO

Por unanimidade, negaram provimento ao recurso.

Des. Carlos Cini  
Marchionatti  
Presidente da Sessão

Dr. Eduardo Augusto Dias Bainy  
Relator

Participaram do julgamento os eminentes Des. Carlos Cini Marchionatti - presidente -, Des. Jorge Luís Dall'Agnol, Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura, Dr. Luciano André Losekann, Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes , Dr. Eduardo Augusto Dias Bainy e Des. Federal João Batista Pinto Silveira, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.