



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.296.829/RS

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
RECORRIDO: C.S.L.M
ADVOGADO: GUILHERME DE SALLES GONÇALVES
PARECER ARESV/PGR Nº 135235/2021

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1121. COMPARTILHAMENTO DE DADOS. RECEITA FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. PROVA. LICITUDE. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1121 da sistemática da Repercussão Geral: *“Constitucionalidade do compartilhamento com o Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais, dos dados fiscais de pessoas físicas e jurídicas obtidos com base em convênio firmado entre a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, sem autorização prévia do Poder Judiciário”.*

2. Convênio mediante o qual o TSE compartilha os dados atinentes às doações eleitorais com a SRF, que, em resposta a cruzamento de dados, limita-se a apresentar lista de doadores que cometeram, em princípio, infração à legislação eleitoral pela extrapolação dos limites de doação, compreendendo: (i) nome do doador; (ii) valor da doação; (iii) rendimentos declarados à Receita Federal no ano anterior; e (iv) número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou do Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Os dados financeiros referentes às doações eleitorais, que servem para verificação dos limites permitidos e possível cometimento de irregularidades, inserem-se na esfera da intimidade que reverbera para o âmbito público, pois não têm relação direta com o essencialmente íntimo e indevassável do indivíduo, espraiando-se para a dimensão de outros, notadamente do Estado, no interesse da preservação das eleições livres e justas.

4. A utilização de dados obtidos a partir do compartilhamento de informações entre o Fisco e o Ministério Público, a quem cabe zelar pela lisura e equilíbrio do processo eleitoral, empresta efetividade à norma limitadora das doações e robustece o sistema de combate a fraudes e ilícitudes, constituindo defesa do interesse público e proteção do Estado Democrático de Direito.

5. Proposta de tese de repercussão geral:

É lícita a prova obtida por meio do compartilhamento de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, para verificação dos limites legais de doação, tendo em vista o interesse público na lisura das eleições, no equilíbrio da disputa e no combate ao abuso do poder econômico, bem como na necessidade de emprestar efetividade à norma limitadora das doações.

— Parecer pelo provimento do recurso extraordinário e pela fixação da tese sugerida.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1121 da sistemática da Repercussão Geral, referente à constitucionalidade do compartilhamento de dados obtidos pelo Tribunal Superior Eleitoral junto à Receita Federal, com base em convênio firmado entre os referidos órgãos, e, posteriormente, remetidos ao Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais, sem autorização prévia do Poder Judiciário.

O acórdão objeto do recurso extraordinário foi proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral e ostenta a seguinte ementa:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. OBTENÇÃO DE DADOS FISCAIS. PORTARIA CONJUNTA SRF-TSE Nº 74/2006. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PRÉVIA. ILICITUDE DA PROVA. NÃO PROVIMENTO.

Histórico da demanda

- 1. Contra acórdão do TRE/PR, pelo qual mantida a aplicação da multa por doação acima do limite legal – afastada a preliminar de nulidade de prova –, interpôs recurso especial C.V. Solução de Serviços Temporários Ltda.*
- 2. Provido o recurso especial, monocraticamente, sob o fundamento de que a conclusão adotada pela Corte regional não se alinha à jurisprudência desta Casa de que a obtenção de dados fiscais do doador, com base em convênio firmado entre a Receita Federal e o TSE, ausente prévia autorização judicial, torna ilícita a prova obtida.*

Análise do agravo regimental



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. A teor da moldura fática delineada no aresto regional, o acesso, pelo MPE, às informações fiscais da agravada, precedeu o provimento jurisdicional pelo qual autorizada a quebra do sigilo fiscal.

4. A existência de decisão judicial autorizando a utilização dos dados fiscais anteriormente obtidos pelo Órgão Ministerial mediante troca de informações entre instituições federais não tem o condão de convalidar a prova colhida ilicitamente. Precedentes.

Conclusão

Agravo regimental conhecido e não provido.

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, invoca o Ministério Público Eleitoral o art. 5º, X, do texto constitucional, para apontar o desacerto do acórdão recorrido, afirmando que não se pode chancelar o entendimento de que é ilícita a prova obtida por meio de informações referentes aos rendimentos de pessoas físicas e jurídicas remetidas pela Receita Federal do Brasil ao Tribunal Superior Eleitoral.

Defende o recorrente a necessidade de correta ponderação entre o direito ao sigilo fiscal e o interesse público de índole constitucional, consubstanciado no equilíbrio da disputa eleitoral e na proteção das eleições contra o abuso de poder econômico.

Pondera que o compartilhamento de dados fiscais tem contribuído significativamente para a redução da ocorrência de abuso econômico nas companhias eleitorais, ressaltando a importância do controle efetivo das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

doações eleitorais e da conseqüente penalização de eventuais irregularidades cometidas no processo eleitoral.

Aduz que o direito à inviolabilidade do sigilo fiscal há de ser lido em equilíbrio com o previsto nos arts. 14, § 9º, e 17, III, da Constituição Federal, alegando que a inviolabilidade das informações contidas na esfera do direito à privacidade está sujeita a restrições decorrentes do interesse público.

Afirma que o acesso aos dados fiscais é uma restrição de direito consentida pelo próprio doador, uma vez que o parâmetro legal para a observância dos limites de doação é o rendimento anual da pessoa física ou jurídica, de forma que o valor da doação, por si só, permite uma inferência sobre os valores dos rendimentos auferidos.

Argumenta que o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido da imprescindibilidade de autorização judicial para a quebra de sigilo fiscal, considerando ilícitas as informações adquiridas mediante convênio firmado entre a Justiça Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal, baseia-se em ponderação equivocada do direito à privacidade face ao interesse público constitucional de assegurar a proteção das eleições contra o abuso de poder econômico e a isonomia entre os candidatos.

Requer seja dado provimento ao recurso extraordinário, com a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para considerar



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

lícita a prova obtida mediante compartilhamento de dados entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral, sem prévia autorização judicial.

Nas contrarrazões, a recorrida pugna pelo não conhecimento do recurso e, no mérito, pede o seu desprovimento.

Admitido o recurso extraordinário, foram os autos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuído no âmbito da Suprema Corte e apresentado ao Plenário Virtual, reconheceu o Tribunal a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*.

O respectivo aresto ficou assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ELEITORAL. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. OBTENÇÃO DE DADOS FISCAIS DO DOADOR SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. PORTARIA CONJUNTA SRF-TSE 74/2006. QUEBRA DO SIGILO FISCAL. LICITUDE DA PROVA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. EXAME DO TEMA 1121 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 A delimitação da controvérsia atinente à constitucionalidade do compartilhamento de dados entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral.

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito à constitucionalidade, face os direitos à privacidade e à intimidade previstos no art. 5º, X, da Constituição Federal, do compartilhamento com o Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais, dos dados fiscais de pessoas físicas e jurídicas obtidos com base em convênio firmado entre a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, sem autorização prévia do Poder Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, destacou que a matéria em discussão detém densidade constitucional, competindo à Corte decidir sobre o direito à privacidade, sob o viés dos sigilos fiscal e bancário, considerada eventual ilicitude de compartilhamento de dados fiscais entre Receita Federal e Ministério Público Eleitoral, sem observância da prévia autorização judicial, em contraposição ao interesse público na regularidade do curso das eleições.

Salientou que a temática revela potencial impacto em outras hipóteses, tendo em vista a repetição de casos no âmbito da Justiça Eleitoral, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apontar a existência de inúmeras demandas aguardando uma solução sobre a questão discutida nos autos.

Concluiu que a controvérsia tem relevância sob as perspectivas econômica, social e jurídica, afirmando que *“a vexata quaestio transcende os limites subjetivos da causa, porquanto o tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, especialmente em razão da necessidade de se conferir interpretação unívoca aos princípios constitucionais impugnados e, mediante a sistemática de precedentes qualificados, garantir aplicação uniforme da Constituição Federal, com segurança e previsibilidade para os jurisdicionados”*.

A temática guarda complexidade, havendo seu exame de passar pela ponderação entre diversos ditames constitucionais, sendo necessário, especialmente, sopesar a previsão de direito à intimidade, pelo viés do direito aos sigilos fiscal e bancário, com o disposto acerca do equilíbrio na disputa eleitoral e proteção das eleições contra o abuso de poder econômico.

1.2 O convênio firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil e o procedimento adotado para o compartilhamento de informações.

Para fins de fiscalização dos recursos utilizados nas campanhas eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal editaram, em 2006, a Portaria Conjunta nº 74, que dispõe sobre o intercâmbio de informações entre os órgãos e cujo teor é o seguinte:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 1º O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encaminhará à Secretaria da Receita Federal (SRF), em conformidade com prazos e procedimentos por ele fixados para cada pleito eleitoral, informações relativas à prestação de contas dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros de partidos políticos, especificando:

I – as fontes de arrecadação, com a indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos respectivos doadores;

II – os recursos recebidos, financeiros ou não, e utilizados na campanha eleitoral, com a indicação de datas e valores;

III – o nome do candidato ou comitê financeiro beneficiário da doação, com indicação do número de inscrição no CNPJ e da conta bancária utilizada;

IV – o nome da pessoa física ou razão social da pessoa jurídica e respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ, os valores recebidos, a data e, quando for o caso, o número do documento fiscal, relativos à prestação de serviços e fornecimento de mercadorias na campanha eleitoral.

(...)

Art. 3º A SRF procederá à análise, com vistas à verificação de eventual cometimento de ilícitos tributários, das:

I – prestações de contas dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros de partidos políticos, bem como dos partidos políticos;

(...)

§ 4º As informações obtidas em virtude do disposto no § 2º serão confrontadas com as contidas nas prestações de contas de candidatos, comitês financeiros e partidos políticos.

§ 5º O disposto nesta Portaria não elide a instauração de procedimentos fiscais decorrentes da programação de trabalho da SRF ou da requisição de autoridade competente.

Art. 4º Com base nas análises realizadas, a SRF, sem prejuízo de outros procedimentos a serem adotados no âmbito de sua competência, informará ao TSE qualquer infração tributária detectada, especialmente no que se refere:

I – omissão de doações;

II – fornecimento de mercadorias ou prestação de serviços por pessoa jurídica, cuja situação cadastral perante o CNPJ revele a condição de inapta, suspensa ou baixada, ou, ainda, de inexistente;

III – prestação de serviços por pessoa física com CPF inexistente ou cancelado;

IV – uso de documentos fiscais falsos ou fraudulentos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

V – qualquer fato que dê causa a suspensão de imunidade tributária de partido político, na forma do arts. 9º e 14 do Código Tributário Nacional;

VI – simulação de ato, inclusive por meio de interpostas pessoas.

Parágrafo único. A SRF informará também qualquer infração ao disposto nos arts. 23, 27 e 81 da Lei nº 9.504, de 1997. (Grifos nossos)

Como prevê o art. 4º, parágrafo único, da citada norma, a Receita Federal do Brasil há de informar à Justiça Eleitoral, além de outras irregularidades, infrações aos artigos 23 e 81 da Lei nº 9.504/97, segundo os quais pessoas físicas e jurídicas poderão realizar doações para campanhas eleitorais, limitadas, no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos no ano anterior às eleições, e de pessoas jurídicas, a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.¹

Com base na mencionada portaria, a Receita Federal recebe, da Justiça Eleitoral, os dados referentes às prestações de contas de campanha, bem como às doações eleitorais realizadas por pessoas físicas e jurídicas, em cada eleição, e remete de volta à Justiça Eleitoral, após o cruzamento dos dados, uma

¹O art. 81, referente ao limite de doação das pessoas jurídicas, foi revogado pela Lei nº 13.165/2015.

O dispositivo relativo às pessoas físicas assim dispõe:

“Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

listagem de possíveis doações realizadas em desconformidade com os limites estabelecidos pela Lei nº 9.504/97.

O Ministério Público Eleitoral, por outro lado, de posse das informações geradas por tal sistema de controle, tem ajuizado as representações por doações feitas acima do limite legal. A título de exemplo, apenas em relação às Eleições de 2010, cerca de 10.000 representações foram apresentadas pelo órgão.

As informações remetidas ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Fisco, e, depois, ao Ministério Público Eleitoral, limitam-se à lista de doadores que cometeram, em princípio, infração à legislação eleitoral pela extrapolação dos limites de doação. Tais dados compreendem (i) nome do doador; (ii) valor da doação; (iii) rendimentos declarados à Receita Federal no ano anterior; e (iv) número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou do Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF).

Inexiste, portanto, devassa ou acesso indiscriminado a todas e quaisquer informações detidas pela Receita Federal. Acresce competir às autoridades públicas que compartilham os dados (Justiça Eleitoral, Fisco e Ministério Público Eleitoral), a preservação do sigilo frente a terceiros, limitando sua atuação ao que for estritamente necessário à coibição e punição de eventuais irregularidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O procedimento de compartilhamento de dados viabilizado por meio do convênio firmado entre o Fisco e a Justiça Eleitoral não se confunde com “*quebra de sigilo*”. Há, na verdade, transferência de informações sigilosas entre órgãos que têm como mister, respectivamente, guardar os dados fiscais de contribuintes e zelar pela licitude da disputa eleitoral.

Embora a Portaria Conjunta nº 74/2006 esteja em vigor², a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral passou a reconhecer, no bojo de representações por doação acima do limite legal, que a prova utilizada pelo Ministério Público Eleitoral, advinda dos dados obtidos com base no convênio em questão, seria ilícita, tendo em vista que adquirida sem prévia autorização judicial.

Com o reconhecimento da repercussão geral e delimitação do tema neste *leading case*, poderá o Supremo Tribunal Federal decidir sobre a constitucionalidade do compartilhamento de informações entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral, sem prévia autorização judicial, bem como sobre a licitude da prova obtida pelo *Parquet* com base naqueles dados.

1.3 A necessidade de ponderação entre os preceitos constitucionais do direito à privacidade, sob o aspecto do direito aos sigilos fiscal e

²A vigência e o teor da portaria podem ser confirmados no sítio eletrônico da Receita do Federal do Brasil:
<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=22559>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

bancário, e do equilíbrio da disputa eleitoral e proteção das eleições contra o abuso de poder econômico.

A controvérsia objeto deste *leading case* evidencia um aparente antagonismo entre relevantes valores constitucionais: o direito à intimidade e à privacidade, pela perspectiva da garantia aos sigilos fiscal e bancário, e a necessidade de se assegurar o equilíbrio da disputa eleitoral e a proteção das eleições contra irregularidades e abusos.

Tem lecionado a doutrina que, na solução de conflitos entre valores constitucionais, o intérprete não há de abandonar completamente um preceito para a aplicação absoluta de outro. Há, sim, de procurar harmonizá-los por meio de juízo de ponderação, consideradas as características do caso concreto.³

Havendo colisão de um direito fundamental com outro da mesma categoria, o sacrifício de um direito terá por finalidade a promoção de outro e a restrição imposta há de preservar o chamado núcleo essencial do direito fundamental e observar o princípio da proporcionalidade, não se revelando excessiva ao fim pretendido.⁴

³Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo [livro eletrônico] – 8ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

⁴Nesse sentido: CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Atualmente, é majoritário o entendimento de que o direito ao sigilo de dados (como os fiscais e bancários) consiste em verdadeiro direito fundamental, de matriz constitucional, sendo uma decorrência do direito fundamental à privacidade e à intimidade⁵, previsto no artigo 5º, X, da Constituição Federal, o qual dispõe que *“são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”*.

Inobstante tal entendimento, referido direito constitucional, assim como os demais, não pode ser considerado uma garantia absoluta. Nas palavras de Robert Alexy, *“há muito já se ultrapassou, no sistema da ciência do direito, a fase dos denominados ‘direitos absolutos’”*.

Disso decorre que os direitos fundamentais, aí se incluindo o direito ao sigilo de dados fiscais e bancários, podem sofrer restrições, admitindo-se a existência de diferentes graus de proteção jurídica aos diversos espaços da privacidade.

Na esfera da vida privada, existem informações que dizem respeito exclusivamente ao indivíduo, na qualidade daquilo que lhe é essencialmente íntimo e secreto, fora do legítimo interesse de outras pessoas.

⁵STF, Plenário, MS 23.639/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16 fev. 2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há informações que, embora atinentes ao espaço individual, trazem repercussão externa, sob a ideia de que a pessoa está inserida na sociedade e, por tal razão, pratica atos e é detentora de dados que podem ser de justificado interesse de terceiros.

Os dados econômicos e financeiros referentes às doações eleitorais, que servem para verificação dos limites permitidos e possível cometimento de irregularidades, inserem-se na esfera da intimidade que reverbera para o âmbito público, pois não têm relação direta com o essencialmente íntimo e indevassável do indivíduo, espreado-se para a dimensão de outros, notadamente do Estado.

A inviolabilidade das informações contidas nessa esfera do direito à privacidade, que não está atrelada de modo intrínseco à intimidade, ao núcleo *strictu sensu* da garantia, sujeita-se a restrições decorrentes do interesse público.

Na hipótese, o interesse público subjacente que se impõe tem nítida matriz constitucional e traduz-se na busca pelo aprimoramento do controle das doações eleitorais que redundam na preservação da normalidade e proteção das eleições contra o abuso de poder econômico, constituindo, na verdade, em tutela do princípio da cidadania, bem como do próprio Estado Democrático de Direito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.4 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o compartilhamento de dados fiscais e bancários: constitucionalidade da transferência de dados entre órgãos de controle ou fiscalização e para a preservação de valores constitucionais de interesse público.

A Suprema Corte já reconheceu que o respeito à garantia constitucional que protege a intimidade e a vida privada, de modo a preservar o sigilo das informações individuais, há de ser a regra no ordenamento jurídico pátrio, sendo as suas formas de mitigação a exceção.

Por outro lado, de modo geral, o Supremo Tribunal Federal tem admitido ser possível o compartilhamento de dados fiscais com órgãos de controle e fiscalização, para tutelar interesse público, sem a necessidade de intervenção judicial.⁶

Recentemente, de forma mais específica, a Corte, ao apreciar o Tema 990 da sistemática da repercussão geral, propondo-se a responder indagação acerca da constitucionalidade do compartilhamento de dados bancários e fiscais dos contribuintes com órgãos de investigação criminal (Ministério Público e Polícia Judiciária), sem intermediação do Poder Judiciário, tendo presentes os postulados constitucionais da intimidade e do sigilo de dados,

⁶São exemplos desse entendimento o decidido nos seguintes precedentes: RE 1.043.002, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, *DJe* 288 de 14 dez. 2017; RE 1.108.725, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, *DJe* 252 de 27 nov. 2018; RE 906.381, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, *DJe* 14 fev. 2017; RE 1.041.285, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, *DJe* 13 nov. 2017; RE 1.058.429, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, *DJe* 5 mar. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

afirmou a compatibilidade da prática com o texto constitucional, assinalando a possibilidade de se relativizar os sigilos, desde que de forma proporcional e razoável e com a finalidade de defesa da probidade e do combate à corrupção, bem como de outros valores constitucionais caros à sociedade brasileira.⁷

Ao votar, o Ministro Relator destacou a importância do compartilhamento de informações para fins penais por órgãos administrativos de inteligência e de fiscalização que detêm informações protegidas por sigilo, ressaltando a relevância da transferência de dados para o fortalecimento do sistema de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Destacou o Ministro Alexandre de Moraes que os direitos e garantias individuais não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento

⁷ RE 1.055.941/ SP, Min. Rel. Dias Toffoli, DJe 243, de 5 out. 2020, assim ementado:

“Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil – em que se define o lançamento do tributo – com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ou diminuição da responsabilidade civil, tributária ou penal por atos criminosos, sob pena de desrespeito ao Estado de Direito.

O Ministro Edson Fachin, por sua vez, concluiu que inexistente inconstitucionalidade na transferência de informações pelo Fisco, se essas mesmas informações indicam a prática de infração pelo contribuinte, argumentando ser incompatível com o sistema jurídico tese por meio da qual ao agente público fosse vedado encaminhar os respectivos dados a específica autoridade pública competente para deliberar acerca da deflagração de persecução penal.

O Ministro Roberto Barroso, na linha da já tratada relativização dos direitos fundamentais, ponderou que não considera o sigilo das informações financeiras parte do núcleo essencial do direito à privacidade e à intimidade, notadamente em relação ao Fisco e aos órgãos de persecução penal. Ressaltou que esse é um direito fundamental que precisa ser balanceado com outros valores constitucionais, inclusive com a proteção de bens jurídicos constitucionais, como a probidade administrativa, a integridade do erário e a obrigação estatal de garantir segurança pública.

O Tribunal, ao final, fixou as seguintes teses de repercussão geral: “1. *É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil – em que se define o lançamento do tributo – com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios”.

As razões adotadas pela Suprema Corte no referido *leading case* têm aderência ao presente caso, sendo de todo adequado compreender constitucional o compartilhamento de dados entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, órgão a quem compete zelar pela normalidade e equilíbrio do processo eleitoral, sobretudo de informações que possam indicar a prática de irregularidade nas doações de campanha.

Aqui, da mesma forma que se mencionou no julgamento do Tema 990, importante salientar a impropriedade de se utilizar a expressão “*quebra de sigilo*”, mostrando-se mais apropriado falar, na verdade, em transferência de dados sigilosos entre órgãos que têm legitimidade para, de um lado, guardar os dados fiscais de contribuintes e, de outro, fiscalizar a lisura da disputa eleitoral.

A propósito, explicitou o Ministro Roberto Barroso na ocasião:

Assim, no meu entendimento, se a prova foi obtida pelo Fisco, pela Receita, licitamente, não deve haver fundamento jurídico que impeça esse



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

compartilhamento com o Ministério Público, diante dos indícios de conduta criminosa.

E, aqui, há um ponto muito importante e devemos insistir nele. A Receita compartilha os dados com o Ministério Público, mas não há quebra de sigilo aqui; há uma transferência de sigilo. E o Ministério Público tem o dever de preservar este sigilo. E constitui crime, seja pelo membro do Ministério Público, como por qualquer pessoa, vazar informação protegida por sigilo, fora daquelas exceções previstas na legislação.

(...)

É isso mesmo. Não há quebra de sigilo, mas há a transferência de sigilo de um órgão, a Receita Federal, para o Ministério Público, e ambos têm o dever de preservar esse sigilo.

Mostrar-se-ia incompatível com a ordem jurídico-constitucional entendimento pelo qual fosse vedado ao órgão da Justiça Eleitoral encaminhar dados repassados pelo Fisco à autoridade pública competente por fiscalizar a regularidade e licitude das eleições.

A atuação dos órgãos de fiscalização assume particular importância tendo em conta o risco de utilização das doações eleitorais como meio para lavagem de dinheiro e, nesse sentido, o Convênio se ajusta em particular ao preceituado no art. 14.1, item *b*, da Convenção de Mérida:

Artigo 14

Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro

1. Cada Estado Parte:

(...).

b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do Artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.

Importante, portanto, que a Suprema Corte reitere a sua orientação pela constitucionalidade do compartilhamento de dados fiscais e bancários entre órgãos de controle ou de fiscalização, para a preservação de valores constitucionais de interesse público, julgando o presente caso no sentido de que é compatível com a ordem constitucional a transferência de dados fiscais para o Ministério Público Eleitoral.

1.5 O compartilhamento de dados como importante ferramenta no controle efetivo das doações eleitorais e na penalização de eventuais irregularidades cometidas no processo eleitoral.

A transferência de informações da Receita Federal para o Ministério Público Eleitoral, para fins de fiscalização das doações de campanha, tem contribuído significativamente para o desenvolvimento das atribuições do *Parquet*, na seara eleitoral, e para a redução da ocorrência de abusos, constituindo importante instrumento para o controle efetivo das doações eleitorais e penalização de eventuais irregularidades.

A relevância social e política da efetividade da fiscalização das doações eleitorais já foi ressaltada no âmbito da Suprema Corte, tendo o então Ministro Joaquim Barbosa, no exame do ARE 664.575, destacado que "a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fiscalização efetiva e severa das doações realizadas a candidatos e partidos políticos é condição fundamental para a preservação da licitude do processo democrático”.

O acórdão recorrido, na linha de outros precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, reconheceu, no bojo de representação por doação acima do limite legal, que a prova utilizada pelo Ministério Público Eleitoral, referente a informação obtida pela própria Corte Eleitoral junto à Receita Federal e, posteriormente, remetida ao *Parquet*, seria ilícita, posto que obtida sem autorização judicial, com afronta ao art. 5º, X, da Constituição Federal.

Ao revés daquela conclusão, por meio do convênio firmado entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal para o compartilhamento de dados financeiros dos doadores de campanha, tem-se importante instrumento de fiscalização da observância, por pessoas físicas e jurídicas, do limite legal das doações eleitorais e, por conseguinte, relevante ferramenta de tutela do equilíbrio da disputa e da lisura do processo eleitoral.

Entender possível o compartilhamento de dados entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral, com transferência de informações para o Ministério Público Eleitoral, a quem cabe atuar por um processo eleitoral correto e igualitário, significa emprestar efetividade à norma limitadora das doações e robustecer o sistema de combate a fraudes e ilicitudes, consubstanciando, ao final, defesa do interesse público e proteção do próprio Estado Democrático de Direito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A solução do presente tema, portanto, há de ser realizada de modo a se entender possível o compartilhamento de dados entre Receita Federal e Ministério Público Eleitoral, uma vez que se revela razoável e proporcional o acesso a informações que (i) não representam indevida invasão à esfera estritamente privada do indivíduo; (ii) constituem importante ferramenta para o desenvolvimento das funções do Ministério Público Eleitoral de atentar para a legalidade e licitude do processo eleitoral; e (iii) atendem ao interesse público de preservação das eleições contra abusos e irregularidades, bem como de tutela do Estado Democrático de Direito.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

O recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral pede a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para considerar lícita a prova obtida mediante compartilhamento de dados entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral.

Conforme explicitado no item de exame do tema, a prova obtida por meio da transferência de dados fiscais para o Ministério Público Eleitoral, para verificação dos limites legais de doação, compatibiliza-se com a Constituição Federal, tendo em vista o interesse público na lisura das eleições, no equilíbrio da disputa e no combate ao abuso do poder econômico, bem como na necessidade de emprestar efetividade à norma limitadora das doações.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O recurso extraordinário há de ser provido, reformando-se o acórdão recorrido para se entender lícita a prova utilizada pelo Ministério Público Eleitoral, na hipótese, obtida a partir do compartilhamento de dados entre a Receita Federal e a Justiça Eleitoral.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1121, sugere a fixação da seguinte tese:

É lícita a prova obtida por meio do compartilhamento de dados fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público Eleitoral, para verificação dos limites legais de doação, tendo em vista o interesse público na lisura das eleições, no equilíbrio da disputa e no combate ao abuso do poder econômico, bem como na necessidade de emprestar efetividade à norma limitadora das doações.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM]