

# EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

## Contrarrazões a Agravo em Recurso Especial Eleitoral na

## **RECURSO ELEITORAL Nº 15-30.2015.6.21.0040**

**Procedência:** SANTA CRUZ DO SUL-RS (40ª ZONA ELEITORAL)

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – DOAÇÃO DE RECURSOS

ACIMA DO LIMITE LEGAL - PESSOA FÍSICA - MULTA - PEDIDO DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE

CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO

Recorrente: ADVOCACIA GARIBALDI – ASSESSORIA JURÍDICA EPP

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, por seu agente firmatário, nos autos em epígrafe, vem, com fulcro no art. 279, § 3º, do Código Eleitoral, apresentar as anexas

## CONTRARRAZÕES AO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL

interposto por ADVOCACIA GARIBALDI – ASSESSORIA JURÍDICA EPP (folhas 213-287), requerendo sejam remetidas ao Tribunal Superior Eleitoral, para o devido processamento e julgamento.

Porto Alegre, 13 de abril de 2016.

## Marcelo Beckhausen PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL





# EGRÉGIO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE EMÉRITOS JULGADORES, EXMO. SR. MINISTRO RELATOR.

## Contrarrazões a Agravo em Recurso Especial Eleitoral na

## RECURSO ELEITORAL Nº 15-30.2015.6.21.0040

**Procedência:** SANTA CRUZ DO SUL-RS (40ª ZONA ELEITORAL)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - DOAÇÃO DE

RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL – PESSOA FÍSICA – MULTA – PEDIDO DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER

PÚBLICO

Recorrente: ADVOCACIA GARIBALDI – ASSESSORIA JURÍDICA EPP

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Em observância ao despacho da folha 287, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL vem apresentar contrarrazões ao Agravo em Recurso Especial, nos seguintes termos.

## I - RELATÓRIO

Os autos veiculam agravo interposto em razão da decisão da Presidência do TRE/RS que vetou, forte nas Súmulas 286/STF, 83/STJ, 284/STF e 291/STF, a admissibilidade de recurso especial.



No recurso especial, o recorrente pretendia a reforma do acórdão do TRE/RS (folhas 207-209), que decidiu por afastar a preliminar de decadência da ação e, no mérito, adequar para R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais) o valor da multa imposta ao recorrente, equivalente ao mínimo estabelecido no § 2º do art. 81 da Lei nº 9.504/97, em razão de doações irregulares feitas em benefício de campanha eleitoral.

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para apresentar contrarrazões ao agravo e ao recurso especial, conforme despacho da folha 287.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

O agravo interposto não atacou especificamente os fundamentos da decisão denegatória de admissibilidade, tendo se restringido a reproduzir a inconformidade do recurso especial não admitido.

Dessa forma, não ofereceu qualquer fundamento capaz de conduzir à retratação, permanecendo, assim, os óbices anotados na decisão que negou seguimento ao recurso especial (folhas 207-209), especialmente aqueles decorrentes da aplicação das Súmulas 286/STF, 83/STJ, 284/STF e 291/STF – aos quais se reporta a fim de se evitar desnecessária tautologia.

Além disso, quanto à matéria de mérito, o agravo esbarra nos entraves abaixo especificados:

Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de ADVOCACIA GARIBALDI – ASSESSORIA JURÍDICA EPP, dentro do prazo decadencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.504/97, em razão de a empresa ter efetuado doações para campanhas eleitorais, em 2014, no montante superior a 2% (dois porcento) do faturamento bruto auferido no ano anterior ao pleito.



Em relação ao cumprimento do prazo decadencial, a jurisprudência do TSE e do TRE/RS, firmada a partir da interpretação do disposto no art. 32 da Lei nº 9.504/97¹ – segundo o qual os candidatos e partidos deverão conservar por 180 dias contados da diplomação a documentação relativa às candidaturas –, é pacífica no sentido que existe prazo decadencial de 180 dias para o ajuizamento da representação por doação acima do limite legal, cujo termo inicial é a data da diplomação dos candidatos. Confira-se:

Agravo regimental. Recurso especial. Dissenso jurisprudencial. Demonstração. Ausência. Doação acima do limite legal. Representação.

1. O acórdão regional registra que a inicial foi recebida, por meio de guia administrativa, no dia 14.6.2011, dentro, portanto, do prazo decadencial de 180 dias contados da diplomação, e que ela foi recebida no setor de protocolo e lancada no sistema informatizado no dia 16 seguinte, em face do acúmulo de serviços. Não há, portanto, omissão ou falta de prestação jurisdicional em relação à análise do tema. 2. A posterior remessa dos autos ao Juiz Eleitoral, em razão da decisão deste Tribunal Superior Eleitoral que definiu a competência para o julgamento das representações por doação acima dos limites legais, não tem o condão de atrair a decadência consoante diversos precedentes tomados a partir do julgamento do AgR-Al nº 520-19, rel. Min. Dias Toffoli. 3. A alegada divergência jurisprudencial no que tange ao recebimento das representações por meio de guia administrativa não está configurada entre decisões de Tribunais Regionais Eleitorais ou deste Tribunal Superior, além de que não realizado o cotejo analítico entre o precedente invocado e o acórdão recorrido, de modo a evidenciar a semelhança fática e jurídica indispensável à configuração do dissenso. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 42074, Acórdão de 02/10/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 202, Data 21/10/2013, Página 37) (grifou-se)

Recurso. Doação acima do limite legal. Art. 81, § 2º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2010. Procedência da representação no juízo originário, para aplicar sanção pecuniária ao representado, declará-lo inelegível, bem como proibir sua empresa de participar de licitações públicas e de celebrar contratos pelo prazo de cinco anos.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas. Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.



O termo inicial para ingressar com a representação é o dia imediatamente seguinte à diplomação, ainda que nesse dia não tenha havido expediente cartorário, em razão de dia não útil, de recesso forense ou feriado. Por se tratar de prazo decadencial, a regra insculpida no art. 184, § 1º, do Código de Processo Civil é cabível tão somente para prorrogar o termo final, caso não haja expediente normal no cartório. Reforma da sentença, para afastar as penalidades impostas, já que operada a decadência. Extinção do feito, com apreciação do mérito.

(Recurso Eleitoral nº 1733, Acórdão de 13/08/2013, Relator(a) DR. INGO WOLFGANG SARLET, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 150, Data 15/08/2013, Página 6) (grifouse)

No caso em análise, a diplomação ocorreu em 18-12-2014 (folha 08) e a representação foi ajuizada em 27-5-2015 (folha 02), de modo que não houve o implemento do prazo decadencial.

Assim, a solução aplicada pelo TRE/RS ao caso concreto encontra-se em perfeita harmonia com a jurisprudência do TSE, não merecendo ser revisada a decisão regional, por incidência das Súmulas 286/STF e 83/STJ.

Quanto ao mérito propriamente dito, relacionado ao tema das doações de campanha, dizia o art. 81 da Lei nº 9.504/97, *in verbis*:

- Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.
- § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.
- § 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.
- § 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.



Embora a representação tenha sido originado em razão de tal norma, cumpre salientar que o disposto no referido art. 81 foi revogado pela Lei nº 13.165/15. Portanto, a partir de 29-9-2015 não são mais permitidas doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

A revogação ocorreu depois que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4650², declarou a inconstitucionalidade do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento. Entre os votos vencedores, destaca-se o da Ministra Rosa Weber, para quem "a influência do poder econômico culmina por transformar o processo eleitoral em jogo político de cartas marcadas, odiosa pantomima que faz do eleitor um fantoche, esboroando a um só tempo a cidadania, a democracia e a soberania popular"; e o da Ministra Cármen Lúcia, segundo a qual "aquele que detém maior soma de recursos é aquele que tem melhores contatos com empresas e representa esses interesses, e não o interesse de todo o povo, que seria o interesse legitimo".

Em que pese a declaração de inconstitucionalidade do art. 81 da Lei nº 9.504/97, em virtude da necessidade de salvaguardar-se o ato jurídico perfeito, as doações realizadas sob sua égide devem ser consideradas lícitas, desde que obedecido o limite legal.

<sup>2</sup>Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, consequentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2015.



Por outro lado, não há razão para deixar-se de penalizar as pessoas jurídicas que realizaram doações em desacordo com o parâmetro então vigente. Se antes se proibiam as doações feitas acima do limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, agora se proíbe doação feita por pessoa jurídica em qualquer valor. Ou seja, a conduta de quem efetuou a doação em desacordo com o critério então vigente não deixou de ser contrária ao ordenamento jurídico, longe disso, continua a ser proibida por ele, agora de modo absoluto.

Em outras palavras, não haveria se cogitar na retroatividade da norma mais benéfica, porque a norma que atualmente vige é seguramente mais prejudicial, na medida em que não propicia qualquer doação.

Nesse sentido, cita-se o seguinte julgado:

RECURSO ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. MODALIDADE ESTIMÁVEL. PESSOA JURÍDICA. SENTENCA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA EM VALOR DE CINCO VEZES O EXCEDIDO, NOS TERMOS DO ARTIGO 81, § 2°, DA LEI 9.504/97. PRELIMINARES DE ILICITUDE DA PROVA, INÉPCIA DA INICIAL E CERCEAMENTO DE REJEITADAS. DEFESA **AFASTAMENTO** INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO § 2º DO ARTIGO 81 DA LEI N.º 9.504/97. HIGIDEZ DO PRECEITO SANCIONADOR. INAPLICABILIDADE DA EXCEÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 23, § 7°, DA LEI DAS ELEIÇÕES ÀS DOAÇÕES REALIZADAS POR PESSOA JURÍDICA. RECURSO DESPROVIDO. (RECURSO nº 2146, Acórdão de 20/10/2015, Relator(a) MARLI MARQUES FERREIRA, Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 29/10/2015) (grifou-se)

Do voto da relatora, colhem-se os seguintes excertos:

In casu, o Estado-legislador afirmou: em regra não pode doar, mas até x% pode ser doado; no caso 2% do faturamento bruto, e ainda analisado o faturamento em relação ao ano anterior à eleição. Decorrência da inconstitucionalidade do artigo 81, caput, e § 1° da Lei n.° 9.504/97, não resulta ipso facto inconstitucionalidade da norma secundária sancionadora, pois que diante da nova interpretação, resulta que permanece hígido esse preceito.



O fundamento de validade seria contra o excesso na doação; a interpretação firmou que não pode ser feita qualquer doação. A sanção é a que se encontra estampada no preceito secundário. A sanção continua hígida e eficaz. Demais disso, o princípio da segurança jurídica impõe a irretroatividade do regramento para as situações consolidadas sob a égide de legislação pretérita."

Ademais, em atenção ao princípio da isonomia, que impõe tratamento igual às pessoas em mesma situação, não se pode deixar de punir as pessoas jurídicas que desatenderam ao comando legal, mas cujas representações pela doação acima do limite legal ainda não foram definitivamente julgadas, quando muitas outras, que praticaram igual conduta (repita-se, ainda proibida pelo ordenamento jurídico), em pleitos anteriores, foram exemplarmente punidas. Mais que isso, em atenção ao princípio da segurança jurídica, não se pode deixar de punir as pessoas jurídicas que, ao efetuarem doações em desacordo com as balizas legais, infringiram deliberadamente a lei, sabendo que seriam punidas por isso.

Como bem destacado pelo Procurador Regional da República André de Carvalho Ramos<sup>3</sup>:

"É impossível fracionar, arbitrariamente, a chamada "situação concreta consolidada". Caso as multas, proibições de licitar/contratar e inelegibilidades desaparecessem – porque a doação seria inconstitucional isso também levaria. terrorem. ad inconstitucionalidade da manutenção dos mandatos atuais, porque suas campanhas vitoriosas teriam sido financiadas por recursos oriundos de fonte proibida. Por isso, agiu bem o STF ao ressalvar as "situações concretas consolidadas", que se subdividem, como visto, nas (i) condutas que cumpriram as regras da época e (ii) nas condutas que descumpriram as regras e, consequentemente, aceitaram a imposição das reprimendas já expostas, pondo-as, ambas, a salvo dos efeitos da ADI n. 4.650.

2

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>In Multas eleitorais: não se mudam as regras do jogo após o término da partida. Disponível em: <a href="http://jota.info/multas-eleitorais-nao-se-mudam-as-regras-do-jogo-apos-o-termino-da-partida">http://jota.info/multas-eleitorais-nao-se-mudam-as-regras-do-jogo-apos-o-termino-da-partida</a>. Acesso em 3-11-2015.



Uma retroatividade "à la carte", que preservasse as campanhas eleitorais vitoriosas e eliminasse as sanções, ofenderia também o direito à igualdade, a proibição da surpresa e a quebra da confiança. Ofenderia a igualdade, porque a retroatividade não é benigna a todos os participantes das campanhas eleitorais, que é uma competição, não podendo a retroatividade ser discriminatória e privilegiar justamente os ofensores."

Mesmo que assim não se entenda, veja-se que, também por meio da ADI 4650, foi declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ou seja, atualmente a pessoa jurídica inclui-se no rol das fontes vedadas, donde se conclui que os recursos por ela doados, nos termos do §4º do art. 24 da Lei nº 9.504/97⁴, não podem ser usados nas campanhas eleitorais.

E, muito embora a Lei das Eleições não preveja penalidade específica ao doador arrolado dentre as fontes vedadas, não se vislumbra empecilho para, a partir da interpretação sistemática das regras que disciplinam as doações privadas a partidos políticos e a campanhas eleitorais, aplicar-se analogicamente a sanção prevista ao doador que ultrapassa o limite legal. Isto porque não é lógico punir-se a conduta daquele que, podendo doar, excede o limite, e deixar de punir aquele que doa quando não pode fazê-lo, sob pena de ter-se, *in casu*, uma proteção deficiente à lisura do pleito, ameaçada pelo abuso do poder econômico, muito mais vulnerada com essa última conduta.

Nessa linha de pensamento e, a respeito da dosagem da sanção imposta, Péricles d'Avila Mendes Neto<sup>5</sup> defende que:

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...)§ 4º O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>In Financiamento de Campanha e Fonte Vedada - A Controvérsia em Relação ao Alcance da Proibição de Doação Eleitoral Indireta. Disponível em <a href="http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MENDES\_NETO.pdf">http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MENDES\_NETO.pdf</a>. Acesso em 3-11-2015.



Também poderá o Ministério Público alegar que, em razão de a fonte vedada ser proibida de doar, então qualquer valor doado, por si só, seria superior ao limite legal - e, como tal, sujeitaria o doador às sanções de multa e de proibição de participar de licitação e de celebrar contrato com o poder público por cinco anos, previstas no art. 81 da Lei das Eleições. Não se descarta, ainda, a possível caracterização de ato de improbidade por parte do doador, sujeito às sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, ou mesmo a possibilidade de que venha a responder em ação popular fundada na alegação de violação à moralidade administrativa (art. 5°, inciso LXXIII, da Constituição Federal). Ademais, a sanção de inelegibilidade por oito anos também pode ser aplicada aos dirigentes das pessoas jurídicas que efetuarem doação eleitoral considerada ilegal por decisão transitada em julgado ou órgão colegiado da Justiça Eleitoral, conforme passou a estabelecer a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa."

Tendo em vista que o art. 81 da Lei nº 9.504/97 não mais se encontra em vigor, as balizas para a dosimetria da sanção podem ser buscadas no art. 23, §3º da mesma lei (relativo à pessoa física), que também prevê seja a multa fixada no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso que, no caso da doação por fonte vedada, corresponderia à integralidade do valor doado.

Portanto, o que se defende é que, independentemente da ótica sob a qual se analise a questão, razão não há para deixar-se de aplicar as sanções legalmente previstas às pessoas jurídicas que efetuaram doações em desrespeito aos limites então vigentes.

Dessa forma, excedido o limite estabelecido pela lei, devem ser aplicadas as penalidades previstas no art. 81, §§ 2° e 3°, da Lei nº 9.504/97.

No caso em tela, constatou-se que a ADVOCACIA GARIBALDI – ASSESSORIA JURÍDICA EPP efetuou doação de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao candidato Dionilso Mateus Marcon e de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao candidato Luiz Fernando Mainardi (fl. 9).

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 800 - Fone (51) 3216-2000 CEP 90010-395 - Porto Alegre/RS - http://www.prers.mpf.mp.br



Os valores doados, conforme observou o tribunal, excederam o percentual de 2% do faturamento bruto no ano anterior à eleição (a declaração de imposto de renda de pessoa jurídica acostada no anexo I atesta que a pessoa jurídica teve rendimentos tributáveis da ordem de R\$ 75.343,15).

A multa fixada pelo TRE/RS, em R\$ 42.500,00 (quarenta e dois mil e quinhentos reais), corresponde ao equivalente a cinco vezes do valor em excesso (R\$ 8.500,00) daquele que poderia ter sido doado pela pessoa jurídica.

Verifica-se, assim, que não há qualquer mácula na aplicação da penalidade, que possa ser corrigida em sede de recurso especial.

Além disso, a revisão de qualquer destes aspectos - como a identificação do doador, dos valores doados, limites possíveis de doação, (des)classificação do doador como "EPP -, é defesa em sede de recurso especial, conforme proclamam os enunciados das Súmulas 279/STF e 7/STJ, haja vista que são pormenores atrelados diretamente aos fatos e à prova dos autos.

Em razão de todos esses fundamentos, fixa-se a compreensão de que o agravo, caso eventualmente conhecido, não reúne quaisquer razões para receber provimento.



## III - DO PEDIDO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral requer o não conhecimento do agravo; caso não seja esse o entendimento, no mérito, requer o seu desprovimento.

Porto Alegre, 13 de abril de 2016.

## Marcelo Beckhausen PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

 $C: \verb|\conv| docs \| docs \|\conv| docs \|$