



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) ELEITORAL RELATOR(A),
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral n.º 68-31.2015.6.21.0001

Procedência: PORTO ALEGRE-RS (01ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL – PESSOA JURÍDICA – PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA

Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Recorrido: JOÃO DERLY ESPORTES LTDA. – EPP

Relatora: DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA

PARECER

DOAÇÃO DE RECURSOS EFETUADA POR PESSOA JURÍDICA. ULTRAPASSADO O LIMITE PREVISTO NO ART. 81, §1º, DA LEI Nº 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2014. INAPLICABILIDADE DA NORMA APÓS REFORMA. DESCABIMENTO. 1. Não há se falar em impossibilidade jurídica do pedido após a revogação do dispositivo em comento. 2. Incabível alegar desconhecimento da Lei, art. 3º Decreto Lei 4.657/42. *Parecer pelo provimento do recurso, com a reforma da sentença para que seja julgada procedente a representação com a consequente aplicação de multa pecuniária.*

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra sentença (fls. 42-43) do Juiz da 01ª Zona Eleitoral, o qual julgou improcedente a representação por doação acima do limite legal.

Na decisão combatida, entendeu o magistrado pela aplicação da Lei Eleitoral após a reforma promovida pela Lei 13.165/15, que revogou o art. 81 do referido diploma, dentre outras providências. Ocorre que, uma vez revogado o dispositivo, inexistiria penalidade em razão de eventual doação eleitoral acima do limite legal por parte de pessoa jurídica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Revedo seu posicionamento anterior (fl. 40 e verso), o representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL recorreu (fls. 47-52) afirmando que aplicável a norma contida no art. 81 da Lei 9.504/97. Sustentou que a revogação havida não gera efeitos retroativos, na medida em que não se trata de norma penal. Asseverou também que a não aplicação do disposto no art. 81 da Lei 9.504/97, aos fatos ocorridos durante a sua vigência, afrontaria a segurança jurídica e a validade do pelito de 2014. Por fim, referiu que a alegação de desconhecimento ou de errônea interpretação da Lei, além de não comprovada, não serve para isentar o doador de responsabilidade.

As contrarrazões foram apresentadas às fls. 61-68 e, após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Tempestividade

O recurso interposto é tempestivo. O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL foi intimado em 12/11/2015, quinta-feira (fl. 45), tendo interposto o recurso em 16/11/2015, segunda-feira (fl. 46), dentro do tríduo previsto no art. 81, §4º, da Lei nº 9.504/97.

II.III – Mérito

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de JOÃO DERLY ESPORTES LTDA. - EPP, CNPJ nº 07.763.977/0001-00, com base no 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

§ 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.

A controvérsia dos autos concerne aos efeitos da revogação do dispositivo transcrito.

Inicialmente, cumpre esclarecer que após a promulgação da Lei 13.165 de 29-9-2015 não são mais permitidas doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

A propósito do alcance de tal revogação, o Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, relator do RE 34-90.2015.6.21.0022, em voto vencedor proferido em 18-11-2015, consignou o seguinte:

Nessa ordem, surge questão de Direito Intertemporal no sentido de verificar se a nova lei teria aplicação retroativa para alcançar as doações realizadas na vigência do art. 81 da Lei n. 9.504/97, hoje revogado expressamente.

Pois bem, a doutrina do sempre lembrado doutrinador Carlos Maximiliano (*Direito Intertemporal ou teoria da retroatividade das leis*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, p. 28) refere que *Os preceitos sob cujo império se concretizou um ato ou fato estendem o seu domínio sobre as consequências respectivas; a lei nova não atinge consequências que, segundo a anterior, deviam derivar da existência de determinado ato, fato ou relação jurídica, ou melhor, que se unem à sua causa como um corolário necessário e direto. Exemplo: a morte de um homem: deste fato resultam direitos (herança etc.), regulados pelas normas vigentes no dia em que o mesmo ocorreu.*

Dessa forma, se houve a doação de bens ao tempo em que disciplinada essa relação jurídica sob o império do art. 81 da Lei n. 9.504/97, este dispositivo legal é que deverá ser aplicado.

Se houve excesso ao limite permitido pela lei (2%), ficará o doador sujeito às consequências do seu ato que, no caso, estavam previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei n. 9.504/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

A revogação ocorreu depois que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4650¹, 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 legítimo".

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.

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.

¹**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, conseqüentemente, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA EM VALOR DE CINCO VEZES O EXCEDIDO, NOS TERMOS DO ARTIGO 81, § 2º, DA LEI 9.504/97. PRELIMINARES DE ILICITUDE DA PROVA, INÉPCIA DA INICIAL E CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADAS. **AFASTAMENTO DA 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, § 7º, 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, colhe-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 § 1º da Lei n.º 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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 Ramos²:

“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, ad terrorem, à 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 ressaltar 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, conseqüentemente, aceitaram a imposição das reprimendas já expostas, pondo-as, ambas, a salvo dos efeitos da ADI n. 4.650.

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 9.504/97³, não podem ser usados nas campanhas eleitorais.

²In Multas eleitorais: não se mudam as regras do jogo após o término da partida. Disponível em: <http://jota.info/multas-eleitorais-nao-se-mudam-as-regras-do-jogo-apos-o-termino-da-partida>. Acesso em 3-11-2015.

³ 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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 Neto⁴ defende que:

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. 5º, 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.

proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.

⁴In Financiamento de Campanha e Fonte Vedada - A Controvérsia em Relação ao Alcance da Proibição de Doação Eleitoral Indireta. Disponível em http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MENDES_NETO.pdf. Acesso em 3-11-2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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.

Neste sentido, cumpre transcrever ementas de recentes decisões do Eg. TRE, *in verbis*

Recurso. Doação para campanha eleitoral acima do limite legal. Pessoa jurídica. Art. 81, § 1º, da Lei n. 9.504/97. Inelegibilidade dos sócios. Art. 1º, inc. I, letra "p", da Lei Complementar n. 64/90. **As alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/15 não têm aplicação retroativa aos fatos ocorridos antes de sua vigência, não alcançando as doações realizadas ainda na vigência do art. 81 da Lei n. 9.504/97.** Preliminar de ilegitimidade passiva ad causam acolhida. Exclusão do recorrente do polo passivo da demanda, visto que não mais integrava o quadro social da empresa quando realizada a doação. Manifestação tardia da empresa doadora, considerada revel no processo, sem o condão de alcançar o pretendido efeito de reverter a sentença condenatória. Afastadas, de ofício, as declarações de inelegibilidade dos demais sócios da empresa doadora, por não se tratar de sanção prevista no art. 81 da Lei n. 9.504/97. Matéria a ser examinada por ocasião de eventual registro de candidatura. Provimento.

(Recurso Eleitoral nº 7423, Acórdão de 03/12/2015, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 224, Data 07/12/2015, Página 6) (grifado)

Recursos. Representação. Doação para campanha eleitoral acima do limite legal. Pessoa jurídica. Art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2014. (...) Ultrapassados os limites impostos, que restringe a doação a dois por cento do faturamento bruto auferido pela pessoa jurídica no ano anterior à eleição, há incidência objetiva de sanção eleitoral. **As alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/2015, que revogaram o art. 81 da Lei n. 9.504/97, não têm aplicação aos fatos ocorridos antes da sua vigência.** Manutenção da multa imposta no patamar mínimo estabelecido pela legislação. Afastada, entretanto, a penalidade de proibição de licitar e contratar com o Poder Público, aplicável apenas nos casos de grave extrapolação dos limites impostos pelo parágrafo 2º do citado dispositivo.

Provimento parcial ao apelo da empresa recorrente. Provimento negado ao recurso ministerial. (Recurso Eleitoral nº 3490, Acórdão de 18/11/2015, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 213, Data 20/11/2015, Página 5) (grifado)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Dessa forma, excedido o limite estabelecido pela lei, deve ser aplicada a penalidade prevista no art. 81, § 2º da Lei nº 9.504/97.

No caso em tela, em consulta ao Sistema de Prestação de Contas Eleitorais disponibilizado pelo TSE, constatou-se que a pessoa jurídica JOÃO DERLY ESPORTES LTDA. - EPP, efetuou uma doação a candidato ao pleito de 2014, no valor de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), valor que excede o percentual de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior à eleição – conforme informação fiscal fornecida pela Receita Federal (fls. 19-20 – Anexo I). A pessoa jurídica teve como faturamento bruto a importância de R\$ 68.800,00 (sessenta e oito mil e oitocentos reais).

Portanto, tendo em vista que é incontroverso a existência de doação acima do limite de 2% sobre o faturamento da pessoa jurídica, cujo excesso corresponde a R\$ 1.324,00 (mil trezentos e vinte e quatro reais), razão não há para deixar-se de aplicar as sanções previstas no art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/97.

Por derradeiro, frise-se que, nos termos do artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece". Outrossim, a representada não estava obrigada a efetuar a liberalidade em favor dos candidatos. Tendo optado por fazer a doação, deveria ter se informado sobre o regramento correspondente.

E, considerando que houve desrespeito ao comando legal, deve ser aplicada a sanção nele prevista, não havendo se perquirir acerca de potencialidade de influência no resultado do pleito ou de intenção de fraude, tendo em vista o caráter objetivo da proibição.

Diante disso, opina-se pelo provimento do recurso manejado pelo Representante com a conseguinte procedência da presente representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo provimento do recurso, com a reforma da sentença para que seja julgado procedente a presente representação com a aplicação de multa.

Porto Alegre, 03 de fevereiro de 2016.

Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

C:\conv\docs\orig\amiq5hb4gt0hmap7qm_2626_69662883_160203230037.odt