

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

Recurso Eleitoral n.º 33-23.2015.6.21.0114

Procedência: PORTO ALEGRE-RS (2ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - DOAÇÃO DE

RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL - PESSOA JURÍDICA - MULTA

Recorrente: AMAREGIA CENTRO AUTOMOTIVO LTDA – EPP

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL **Relator:** DES. PAULO AFONSO BRUM VAZ

PARECER

DOAÇÃO DE RECURSOS EFETUADA POR PESSOA JURÍDICA. ULTRAPASSADO O LIMITE PREVISTO NO ART. 81. §1°, DA LEI N° 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2014. MULTA. 1. Preliminarmente, deve ser declarada nula a sentença de mérito em face da inobservância do disposto no artigo 241, inciso I do CPC. Cerceamento de defesa configurado. 2. Comprovada a prática da infração no período anterior à entrada em vigor da Lei 13.165/15, multa devida. 3. Multa fixada deve estar adstrita ao valor doado em excesso. Parecer, preliminarmente, pela declaração de nulidade da sentença para que seja reaberto o prazo para apresentação de defesa da Representada. No mérito, pelo parcial provimento do recurso, apenas no que concerne à aplicação da multa pecuniária no valor de R\$ 64.370,00 (sessenta e quatro mil, trezentos e setenta reais), ou seja, 05 (cinco) vezes o valor doado em excesso pela Representada.

1

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela pessoa jurídica AMAREGIA CENTRO AUTOMOTIVO LTDA – EPP contra sentença (fls. 41-43) por meio da qual foi julgada procedente a representação apresentada pelo Ministério Público Eleitoral, para condená-la ao pagamento de multa no valor R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).



Na decisão combatida, o Juiz Eleitoral entendeu ter havido infringência ao disposto no art. 81, §1°, da Lei nº 9.504/97, em razão de a pessoa jurídica representada ter efetuado doação para campanhas eleitorais, em 2014, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), embora tenha declarado faturamento bruto no ano anterior de R\$ 856.302,26 (oitocentos e cinquenta e seis mil, trezentos e dois reais e vinte e seis centavos). Logo, poderia ter doado apenas R\$ 17.126,00 (dezessete mil, cento e vinte e seis reais).

Irresignada, a Representada recorreu (fls. 45-52). Alegou, em suma, *i*) a nulidade do *decisum* por cerceamento de defesa, porquanto inobservada corretamente a intimação da Representada; *ii*) a perda do objeto da representação face a declaração de inconstitucionalidade do artigo 81, § 1º da Lei 9.504/97; e *iii*) a redução do valor arbitrado a título de multa pela infração sobre o excesso de doação e não sobre todo o seu valor total doado.

Apresentadas contrarrazões (fls. 55-57), subiram os autos ao TRE e, ato contínuo, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I - Preliminarmente

II.I.I - Tempestividade

O recurso é tempestivo, haja vista que interposto no tríduo previsto no art. 81, §4°, da Lei nº 9.504/97.

II.I.II - Da nulidade da sentença

Compulsado os autos, verifica-se que a contagem do prazo para a apresentação da defesa do Representado se deu de forma irregular.



Veja-se que a notificação ocorreu por intermédio de expedição de carta AR (fls. 31-32), sendo devidamente recebida na data de 10/08/2015, conforme se infere do comprovante acostado à fl. 32. Contudo, cumpre expor que em momento algum foi certificada a data da juntada do comprovante de recebimento nos autos. Em verdade, após a efetiva juntada do comprovante, a Serventia Cartorária apenas certificou o transcurso do prazo sem manifestação do interessado (fl. 33).

Com efeito, não se pode saber ao certo qual a data da efetiva juntada do comprovante do AR nos autos, em evidente violação ao disposto no artigo 241, inciso I, do Código de Processo Civil.

Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2008. TEMPESTIVIDADE. RECURSO ELEITORAL. INTIMAÇÃO **PELO** CORREIO. CONTAGEM **PRAZO** RECURSAL. JUNTADA DO AR AOS AUTOS.1. Na espécie. devido à ausência de imprensa oficial no município, determinou-se a intimação pessoal das partes por meio de aviso de recebimento (AR), nos termos do art. 237, II, do CPC. 2. Tendo sido aplicado o CPC e realizada a intimação pessoal, a contagem do prazo recursal deve seguir o mesmo diploma, que estabelece a juntada do AR aos autos como dies a quo para a interposição de 3. Recurso eleitoral interposto no mesmo dia de juntada do AR aos autos, portanto, tempestivamente.4. Agravo regimental não provido. (AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 83159 - Ipixuna Do Pará/PA, Acórdão de 07/12/2011Relator(a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI Publicação:DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 37, Data 24/02/2012, Página 40)

Assim, restou frustrado o exercício do contraditório, na medida em que inviável inferir a data correta do transcurso do prazo para apresentação de defesa, caracterizando flagrante prejuízo à Representada, devendo ser declarada nula a sentença de 1º grau com a conseguinte reabertura de prazo.

Contudo, caso não seja esse o entendimento do Tribunal, passa-se à análise do mérito.



II.II - Mérito

Caso não seja reconhecida a preliminar de nulidade da sentença, impõe-se a apreciação do mérito do recurso, mormente no que concerne à perda do objeto da representação e à impugnação ao valor da multa arbitrada em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de AMAREGIA CENTRO AUTOMOTIVO LTDA – EPP, CNPJ nº 18.012.025/0001-70, 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.
- § 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.

No que concerne à alegação da Recorrente quanto à perda de objeto, saliente-se, de início, que o dispositivo em comento foi revogado pela Lei nº 13.165/15. Portanto, a partir de 29/09/2015 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.

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 legitimo".

¹Decisão: 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.



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.

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. 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 **DEFESA** REJEITADAS. **AFASTAMENTO** DE 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, 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 § 1° 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.

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, terrorem. 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.

7

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.



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.

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:

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 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.



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.

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.

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, § 1°, da Lei n. 9.504/97. Inelegibilidade dos sócios. Art. 1°, 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. (...) 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 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)

No caso em tela, em consulta ao Sistema de Prestação de Contas Eleitorais disponibilizado pelo TSE, constatou-se que a pessoa jurídica AMAREGIA CENTRO AUTOMOTIVO LTDA – EPP, efetuou doação de R\$ R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a candidato no pleito de 2014, valor que excede o percentual de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior à eleição – conforme relatório de faturamento acostado à folha 17 do anexo I –, a pessoa jurídica teve rendimentos tributáveis da ordem de R\$ R\$ 856.302,26 (oitocentos e cinquenta e seis mil, trezentos e dois reais e vinte e seis centavos).

Resta evidente que houve excesso de doação no importe de R\$ 12.874,00 (doze mil, oitocentos e setenta e quatro reais), conquanto a doação deveria estar adstrita a R\$ 17.126,00 (dezessete mil reais e vinte e seis centavos), ou seja, 2% de seu faturamento.

Todavia, conforme pode-se inferir no dispositivo da sentença (fl. 43), a magistrada *a quo* valeu-se da integralidade do valor doado para o cômputo da sanção pecuniária, qual seja, 05 (cinco) vezes o importe de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quando, na verdade, deveria utilizar somente o valor tido como excesso (R\$12.874,00).



Diante disso, assiste razão ao Representado quanto ao valor arbitrado para fins de aplicação de multa pecuniária, no correspondente a cinco vezes o valor doado em excesso, merecendo ser reformada a sentença de mérito somente neste ponto.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se, preliminarmente, pela declaração de nulidade da sentença para que seja reaberto o prazo para apresentação de defesa da Representada. No mérito, pelo parcial provimento do recurso, apenas no que concerne à aplicação da multa pecuniária no valor de R\$ 64.370,00 (sessenta e quatro mil, trezentos e setenta reais), ou seja, 05 (cinco) vezes o valor doado em excesso pela Representada.

Porto Alegre, 03 de fevereiro de 2016.

Marcelo Beckhausen PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL