



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 41-59.2015.6.21.0159**

**Procedência:** PORTO ALEGRE-RS (159ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE)

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

**Recorrente:** EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA.

**Recorrido:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

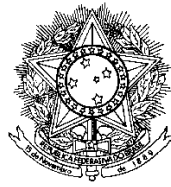
**Relator(a):** DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA

**PARECER**

**ELEIÇÕES 2014. DOAÇÃO DE RECURSOS EFETUADA POR PESSOA JURÍDICA. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. INAPLICABILIDADE DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 13.165/15, QUE REVOGARAM O ART. 81 DA LEI N. 9.504/97, AOS FATOS OCORRIDOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA. RESOLUÇÃO TSE Nº 23.406/2014, ART. 25, II. ANTE A AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS À RECEITA FEDERAL NO ANO ANTERIOR AO PLEITO, CONSIDERA-SE COMO EXCESSO DE DOAÇÃO A INTEGRALIDADE DO VALOR DOADO. ULTRAPASSADO O LIMITE PREVISTO NO ART. 81, §1 DA LEI 9.504/97. MULTA. Parecer pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por seu desprovimento.**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso interposto pela pessoa jurídica EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.648.309/0001-09 (CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA.), contra sentença (fls. 97-100v) que julgou parcialmente procedente a representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral, para condená-la ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Na decisão combatida, o Juiz Eleitoral entendeu ter havido infringência ao disposto no art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/97, haja vista a doação efetuada para campanha eleitoral, em 2014, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), mesmo não tendo a representada obtido faturamento no ano-calendário 2013, haja vista a ausência de declaração de imposto de renda entregue à Receita Federal.

Irresignada, a representada recorreu (fls. 107-113). Alega que o artigo no qual se funda a representação, qual seja o art. 81 da Lei 9.504/97, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e, dessa forma, o teor e as sanções dele derivadas teriam sido expungidos do ordenamento jurídico pátrio. Aduz, também, que a norma referida foi expressamente revogada pelo art. 15 da Lei 13.165/2015, o que, tendo em vista o caráter sancionador do dispositivo, deveria retroagir aos fatos examinados nos autos.

Apresentadas contrarrazões (fls. 117-121), subiram os autos ao TRE e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.I. Tempestividade**

O recurso interposto é tempestivo. A intimação da sentença ocorreu em 28/03/2016 (fl.105) e o recurso foi interposto no mesmo dia (fl. 107), ou seja, restou observado o tríduo legal previsto no art. 81, §4º, da Lei nº 9.504/97.

### **II.II. Mérito**

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.648.309/0001-09 (CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA.), com base no art. 81 da Lei nº 9.504/97, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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.

Saliente-se, de início, que tal dispositivo 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 revogação ocorreu depois que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4650, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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, § 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.**”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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>1</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, 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.”

---

<sup>1</sup>In 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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 9.504/97<sup>2</sup>, 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>3</sup> 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).

<sup>2</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>3</sup>In 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](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

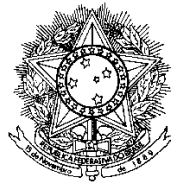
Ademais, a sanção de inelegibilidade por oito anos também pode ser aplicada aos dirigentes das pessoas jurídicas que efetuarem doação eleitoral considerada ilegal por decisão transitada em julgado ou órgão colegiado da Justiça Eleitoral, conforme passou a estabelecer a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida 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.

Ainda, no que concerne ao argumento da defesa, no sentido de que o art. 81 teria sido revogado pela Lei nº 13.165/2015, o TRE-RS já pacificou o entendimento no sentido de que as novas disposições não alcançam os fatos versados nos autos:

**Recurso. Representação. Doação para campanha eleitoral acima do limite legal. Pessoa jurídica. Art. 81, § 1º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2014.** Preliminar afastada. Os prazos referidos no inciso II do § 4º do art. 25 da Resolução TSE n. 23.406/14 são de natureza procedimental, estranhos às matérias invocadas pelo recorrente, atinentes aos institutos da prescrição e decadência. **Inaplicabilidade das alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/15, que revogaram o art. 81 da Lei n. 9.504/97, aos fatos ocorridos antes da sua vigência.** Inviável a pretendida aplicação do disposto no art. 23, § 7º, da Lei n. 9.504/97, pois trata-se de regramento direcionado às doações realizadas por pessoas físicas. Entendimento do Tribunal Superior Eleitoral nesse sentido. Doação de recursos estimáveis em dinheiro. Prestação de serviço de confecção e produção de material promocional ao candidato. Ultrapassados os limites impostos, que restringem a doação a dois por cento do faturamento bruto auferido pela pessoa jurídica



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

no ano anterior ao da eleição, há incidência objetiva de sanção eleitoral. Manutenção da multa imposta no patamar mínimo estabelecido pela legislação. Provimento negado.

(Recurso Eleitoral nº 9643, Acórdão de 08/03/2016, Relator(a) DESA. LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 42, Data 10/03/2016, Página 4 ) (grifado)

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

No caso em tela, conforme documento acostado à fl. 12 dos autos, constatou-se que a pessoa jurídica EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.648.309/0001-09 (CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA.), efetuou doação de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao candidato ao cargo de deputado estadual Airton José de Souza, valor que excede o limite legal para doação eleitoral, haja vista a ausência de declaração de faturamento entregue à Receita Federal no ano anterior às Eleições de 2014 (fl. 22 do Anexo1).

Salienta-se que em nenhum momento a pessoa jurídica nega que doou o valor mencionado ou que tal valor tenha respeitado os limites para doação. No ponto, vale a transcrição de trecho da sentença (fls. 98V-99):

Como aponta a douta representante do Ministério Público, da defesa apresentada denota-se que a representada, em momento algum, contesta - fática ou juridicamente - a doação ou, o excesso de, a ela imputada.

A Receita Federal informou que não houve a entrega de Declaração de Imposto de Renda no ano de 2013 - fato que a representada não nega, não afirma e não discorda. A sociedade representada tampouco apresentou a Declaração de Imposto de Renda do ano de 2013 - nem de anos anteriores ou posteriores - ou quaisquer outros documentos a comprovar faturamento societário qualquer.

Ademais, a documentação societária acostada é confusa e incompleta: a defesa é apresentada em nome da empresa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ 11.648.309/0001-09, supostamente a atual denominação da empresa MOVIMENTO (fls. 54/60).

O Contrato Social de Constituição refere que a empresa iniciou-se com a denominação CORDEIRO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. (fls. 65/68) e, em 18.05.2010, passou-se a chamar CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA. através da Terceira Alteração Contratual (fls. 73/77).

A Quarta Alteração Contratual é da empresa EDIFICATORE INCORPORAÇÕES LTDA. (fls. 78/79), cujo CNPJ e NIRE não correspondem aqueles imputados à CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA. na Terceira Alteração Contratual (fls. 73/77). Para mais, o quadro societário indicado na Quarta Alteração Contratual não corresponde ao quadro da Terceira Alteração Contratual.

A Quinta Alteração Contratual coligida aos autos é da sociedade EDIFICATORE EMPREENDIMENTOS LTDA., que supostamente sucedeu a empresa CONSTRUTORA MOVIMENTO LTDA, uma vez que possui o mesmo CNPJ desta (fls. 80).

Não há, portanto, documentos escorreitos quanto à correta sucessão empresarial, sendo possível, tão somente, suposições.

Por todo o exposto, afigura-se razoável a presunção de veracidade dos elementos e documentos coligidos aos autos pelo Ministério Público Eleitoral frente à omissão por parte da representada em apresentar a Declaração de Imposto de Renda do ano anterior à eleição - ou quaisquer outros documentos - passíveis de verificar o valor doado excedido.

Dessa forma, verificada a doação por pessoa jurídica que não auferiu renda no ano anterior às eleições, deve ser considerado o valor total da doação como excesso para apuração do valor da multa a ser fixado:

Recurso. Representação. Doação para campanha eleitoral acima do limite legal. Pessoa jurídica. Art. 81 da Lei n. 9.504/97. Eleições 2014. Afastada preliminar de nulidade da sentença. O julgador não é obrigado a apreciar todas as teses defensivas apresentadas, devendo adotar como fundamentos aqueles que entender suficientes ao julgamento do caso. Matéria que prescinde de prova oral, possibilitando o julgamento antecipado da lide. Inaplicabilidade das alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/2015, que revogaram o art. 81 da Lei n. 9.504/97, aos fatos ocorridos antes da sua vigência. **Ausente a declaração de renda à Receita Federal, conclui-se pela inexistência de rendimentos no ano anterior ao do pleito, caracterizando como excesso o próprio valor doado. Confirmada a ilicitude da doação, há incidência objetiva de sanção eleitoral.** Manutenção da multa imposta no patamar mínimo estabelecido pela lei. Afastadas, entretanto, a penalidade de proibição de licitar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

e contratar com o Poder Público e a declaração de inelegibilidade imposta ao dirigente da empresa recorrente. Provimento parcial. (Recurso Eleitoral nº 334, Acórdão de 03/03/2016, Relator(a) DESA. LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 39, Data 07/03/2016, Página 3 ) (grifado)

Portanto, considerando que a empresa doou R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correta a fixação da multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil), ou seja, cinco vezes o valor do excesso apurado.

Diante disso, tendo sido os fundamentos da sentença lastreados no conjunto probatório dos autos, que demonstra claramente a existência dos fatos, e, sendo também correta a aplicação da sanção legal, deve ser a decisão final mantida em seus exatos termos.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por seu desprovimento, para que seja mantida a sentença de mérito por seus próprios fundamentos.

Porto Alegre, 23 de maio de 2016.

**Marcelo Beckhausen**  
**PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**