

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n.º 43-25.2015.6.21.0128

Procedência: PASSO FUNDO-RS (128ª ZONA ELEITORAL – PASSO FUNDO)

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

Recorrente: BRAIR TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator: DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES

PARECER

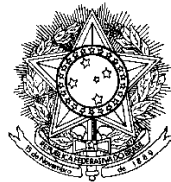
ELEIÇÕES 2014. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE. ULTRAPASSADO O LIMITE PREVISTO NO ART. 81, §2 DA LEI 9.504/97. DOAÇÃO VINCULADA AO CNPJ. IRRELEVANTE PARTICIPAÇÃO DA EMPRESA EM GRUPO ECONÔMICO. APLICAÇÃO DE MULTA NO PATAMAR MÍNIMO.

1. Recurso de sentença que julgou procedente, em parte, a representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral, para aplicar multa no montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), correspondente a cinco vezes o valor da doação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com amparo no art. 81, §2º, da Lei n. 9.504/97.

2. Não há dispositivo legal que excepcione a consideração individual do faturamento das empresas para efeitos de limite de doações para campanhas eleitorais, mesmo que elas tenham em comum os mesmos sócios e, na prática, atuem conjuntamente.

3. É firme a jurisprudência no sentido de aferição dos limites das doações para campanhas eleitorais exclusivamente com base no faturamento bruto do doador, mesmo que a empresa pertença a grupo econômico

4. Parecer pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

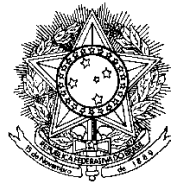
I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela pessoa jurídica BRAIR TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA em face de sentença (fls. 524-530) que julgou procedente em parte a representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral, para aplicar multa no montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), correspondente a cinco vezes o valor da doação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com amparo no art. 81, §2º, da Lei n. 9.504/97.

Na decisão combatida, o Juiz Eleitoral entendeu ter havido infringência ao disposto no art. 81, §2º, da Lei nº 9.504/97, haja vista a doação efetuada para campanha eleitoral, em 2014, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), considerando que não existiu faturamento da empresa no ano anterior ao pleito de 2014, caracterizando, portanto, o excesso que se confunde com o valor da própria doação.

Irresignada, a representada recorreu (fls. 535-544). Discorre no sentido de que agiu com boa-fé. Sustenta a inexistência de conduta socialmente reprovável. Aduz a existência de grupo econômico reconhecido pelo direito, e que faturamento bruto conjunto deste em 2013 foi de R\$ 4.981.961,19 (quatro milhões novecentos e oitenta e um mil novecentos e sessenta e um reais e dezenove centavos). Alega que em setembro/2014 apresentou faturamento de R\$ 455.687,48 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil seiscentos e oitenta e sete reais e quarenta e oito centavos). Postulou o afastamento da multa por ausência de potencial lesivo da doação realizada, uma vez que o valor doado não possui potencial de alteração do resultado do pleito.

Apresentadas contrarrazões (fls. 546-549), subiram os autos ao TRE e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Tempestividade

O recurso interposto é tempestivo. A Nota de Expediente nº 71/2016 foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul em 15/05/2016 (fls. 532-533). O recurso da representada foi interposto em 20/06/2016 (fl. 535). Assim, 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 BRAIR TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA., CNPJ nº 19.938.145/0001-66, 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.

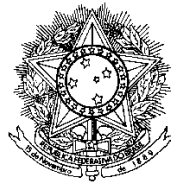
§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

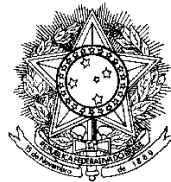
Julgamento da ADI 4650, declarou a inconstitucionalidade do art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.504/97, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento. Entre os votos vencedores, destaca-se o da Ministra Rosa Weber, para quem "a influência do poder econômico 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

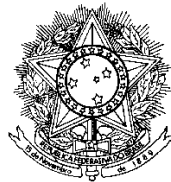
PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA EM VALOR DE CINCO VEZES O EXCEDIDO, NOS TERMOS DO ARTIGO 81, § 2º, DA LEI 9.504/97. PRELIMINARES DE ILICITUDE DA PROVA, INÉPCIA DA INICIAL E CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADAS. **AFASTAMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO § 2º DO ARTIGO 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.**”

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de Carvalho Ramos¹:

“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.

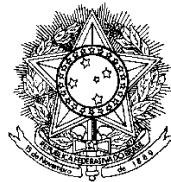
Uma retroatividade “à la carte”, que preservasse as campanhas eleitorais vitoriosas e eliminasse as sanções, ofenderia também o direito à igualdade, a proibição da surpresa e a quebra da confiança. Ofenderia a igualdade, porque a retroatividade não é benigna a todos os participantes das campanhas eleitorais, 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 9.504/97², 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

1 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.

2 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

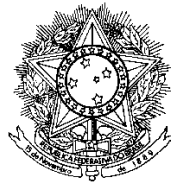
Nessa linha de pensamento e, a respeito da dosagem da sanção imposta, Péricles d'Avila Mendes Neto³ defende que:

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 efetuem 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

³In 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 ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/97.

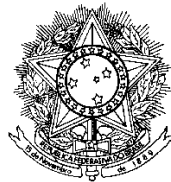
No caso em tela, conforme documento acostado à fl. 18 dos autos, constatou-se que a pessoa jurídica BRAIR TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA efetuou doação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ao candidato ao cargo de senador Lasier Costa Martins, valor que excede o limite legal para doação eleitoral de 2% do faturamento bruto do ano que antecedeu ao pleito, uma vez que este foi inexistente, já que a representada foi constituída em 2014.

Alega a recorrente que a doação realizada foi legal, pois o faturamento do grupo econômico ao qual pertence ultrapassou R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). Defendeu confusão patrimonial entre as empresas BRAIR TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA, BRAIR IMÓVEIS LTDA E BRAIR E BRAIR LTDA, que integram o mesmo grupo econômico.

O argumento não é verdadeiro, pois não há dispositivo legal que excepcione a consideração individual do faturamento das empresas para efeitos de limite de doações para campanhas eleitorais, mesmo que elas tenham em comum os mesmos sócios e, na prática, atuem conjuntamente. Para a aplicação do disposto no artigo 81, §2º, da Lei nº 9.504/97, considera-se o faturamento de cada pessoa jurídica individualmente, consoante CNPJ.

É firme a jurisprudência no sentido de aferição dos limites das doações para campanhas eleitorais exclusivamente com base no faturamento bruto do doador, mesmo que a empresa pertença a grupo econômico:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVOS REGIMENTAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

PESSOA JURÍDICA.

(...)

1. Conforme pacífica jurisprudência aplicável às Eleições de 2010, o limite das doações para campanhas eleitorais é aferido exclusivamente com base no faturamento bruto do doador, sem levar em conta o eventual faturamento de grupo econômico ou de empresa controladora ou controlada. Incidência da Súmula 83 do Superior Tribunal de Justiça.

2. É pacífico em relação ao pleito de 2010 que as sanções previstas nos §§ 21 e 31 do ad. 81 da Lei nº 9.504/97 não são necessariamente cumulativas e sua aplicação deve ser realizada de acordo com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.

3. Considerando-se que, no caso dos autos, a pessoa jurídica doadora não poderia sequer ter realizado doações nas Eleições de 2010 e que o montante doado em excesso é elevado (R\$ 550.000,00), não há como aplicar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para excluir a condenação à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público.

4. Recurso especial provido pela decisão agravada apenas para afastar a declaração de inelegibilidade imposta aos dirigentes da empresa, a qual - como efeito secundário da condenação - somente deve ser examinada em eventual pedido de registro de candidatura futuro.

Agravos regimentais a que se nega provimento.

(Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 183966, Acórdão de 10/12/2015, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 04/02/2016) (grifei)

ELEIÇÕES 2010. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL PARA CAMPANHA. PESSOA JURÍDICA.

1. Afastadas as preliminares de decadência, de ilegitimidade ativa e de inépcia da inicial e a prejudicial de inconstitucionalidade.

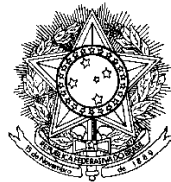
2. O limite de 2% deve ser calculado isoladamente sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, não abrangendo os grupos empresariais, que, apesar de possuírem interesses comuns, são, em regra, entes despersonalizados e sem patrimônio próprio. Precedentes.

3. A fixação de multa abaixo do mínimo legal significaria negar vigência à disposição legal que estabelece os limites para a sanção pecuniária.

4. Acórdão regional em desarmonia com o entendimento do TSE.

5. Decisão agravada mantida pelos próprios fundamentos. Agravo regimental desprovido.

(Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 132669, Acórdão de 10/11/2015, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 23, Data 02/02/2016, Página 243) (grifei)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Logo, correta a aplicação da sanção prevista pelo art. 81, §2º, da Lei nº 9.504/97, não merecendo acolhimento o pedido da recorrente de afastamento da multa, uma vez que sua imposição independe da boa ou má-fé do(s) representante(s) da pessoa jurídica doadora.

Com relação ao valor da multa fixada, considerando que a representada não teve faturamento no ano que antecedeu ao pleito, uma vez que somente foi constituída em 2014, o excesso do valor se confunde com a própria doação, devendo ser mantida a tarificação mínima de 5 vezes do valor doado, o que equivale a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.

Porto Alegre, 07 de julho de 2016.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

C:\conversor\tmp\