

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 28-90.2015.6.21.0149

Procedência: TRÊS COROAS-RS (149ª ZONA ELEITORAL – IGREJINHA)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL – PESSOA JURÍDICA – MULTA – PEDIDO DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO

Recorrentes: GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Recorrido: GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator(a): DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ

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. MULTA. PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. 1. Preliminar de ilicitude da prova. Rejeição. Litude da prova extraída do relatório de cruzamento de dados entre a Justiça Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal para instrução de procedimentos judiciais. Quebra de sigilo fiscal requerida em sede de representação eleitoral com provimento judicial para obtenção dos dados; **2.** incontroverso que houve doação eleitoral por parte da representada, aplicação objetiva do disposto no art. 81, §1º da Lei 9.504/97; **3.** Considerando os parâmetros adotados pela jurisprudência, tem-se como proporcional e razoável a aplicação da sanção de proibição de licitar e de contratar com o poder público pelo período de cinco anos. ***Parecer pelo desprovimento do recurso da representada, para que seja mantida a sanção pecuniária fixada em seu patamar mínimo legal, e pelo provimento do recurso do MPE para que seja reformada a sentença, no ponto, apenas para que seja aplicada à representada a sanção de proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público.***

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP (fls. 68-75) e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL (fls. 82-85) contra sentença (fls. 60-62) que julgou parcialmente procedente a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

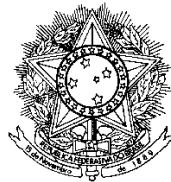
representação apresentada pelo *Parquet* Eleitoral, para condenar a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor R\$ 113.250,00 (cento e treze mil e duzentos e cinquenta reais).

Na decisão combatida, a Juíza Eleitoral entendeu ter havido infringência ao disposto no art. 81, §1º, 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\$ 26.850,00 (vinte e seis mil e oitocentos e cinquenta reais), excedendo em R\$ 22.650,00 (vinte e dois mil e seiscentos e cinquenta reais) do limite permitido no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais), calculado com base no percentual de 2% sobre o faturamento bruto da empresa aferido no ano anterior ao pleito (fls. 60-62).

A pessoa jurídica GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP interpôs recurso (fls. 68-75), alegando, preliminarmente, que o MPE ajuizou a presente representação com base em dados fiscais da representada obtidos sem prévia autorização judicial, devendo ser considerada como ilícita a prova assim obtida. No mérito, alega que a multa aplicada, no valor de R\$ 113.250,00, correspondente a cinco vezes o valor excedido, representa mais que a metade do faturamento da empresa no ano 2013, sendo excessivamente oneroso, motivo pelo qual requer a redução da multa ao valor excedido na doação, R\$ 22.650,00.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL interpôs recurso (fls. 82-85), alegando ser insuficiente, no caso dos autos, a imposição de sanção pecuniária para coibir a conduta ilegal praticada pela representada. Assim, requer a aplicação à recorrida da proibição de contratar com o Poder Público ou de participar de licitação pelo período de cinco anos.

Apresentadas contrarrazões pelas partes (fls. 77-80v e 91-97), os autos subiram ao TRE e vieram com vista a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fls. 108).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Tempestividade

Os recursos são tempestivos.

A sentença foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral no dia 28/07/2016, quinta-feira (fl. 67), tendo a representada interposto o recurso em 01/08/2016, segunda-feira (fl. 68). O *Parquet* Eleitoral, por sua vez, foi intimado no dia 29/07/2016, sexta-feira (fl. 67v), interpondo o recurso no dia 03/08/2016, quarta-feira, conforme certidão à fl. 82v, que consigna que *“Certifico que o presente documento foi recebido em 03/08/16 às 16h00min, quando o Sistema de Registro de Protocolo se encontrava indisponível”*.

Portanto, observaram as partes o tríduo legal previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

II.II – Violação ao sigilo de dados fiscais

A Representada alega, preliminarmente, que a representação se baseou em prova ilícita, obtida mediante convênio firmado entre o TSE e a Justiça Eleitoral. Com efeito, aduz que o MPE ajuizou a presente representação com base em informação fornecida pela Receita Federal protegida por sigilo fiscal e sem prévia autorização judicial. Argumenta que a posterior concessão de liminar pela Juíza Eleitoral não afasta a ilegalidade na utilização dos dados, visto que já tinha o MPE acesso aos dados antes do deferimento da cautelar. Por considerar que a representação encontra-se eivada de vício quanto à validade da prova, sustenta que deve ser julgada extinta.

O argumento não merece prosperar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

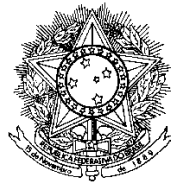
No que interessa ao caso, refere a inicial, à fl. 3, que “Em cumprimento ao disposto no §4º, incisos I e II, do art. 25 da Resolução TSE 23.406/2014, supracitado, a Secretaria da Receita Federal do Brasil encaminhou a documentação anexa, dando conta de que a pessoa jurídica representada **efetuiu doação a candidatos no pleito de 2014 em valor superior ao limite de 'dois por cento do faturamento auferido no ano anterior à eleição'**, previsto no §1º do art. 81, da Lei nº 9.504/97, isto é, doação de R\$ 26.850,00 mediante transferência eletrônica, em prol da Direção do PPL do Estado do Rio Grande do Sul”.

Com base na referida informação, o *Parquet* Eleitoral requereu, liminarmente, o afastamento do sigilo fiscal da representada, a fim de que viessem aos autos os valores totais doados pela pessoa jurídica para campanhas eleitorais nas eleições 2014 e o faturamento bruto desta no exercício 2013. O pedido restou deferido pela decisão de fls. 7-9, tendo a Receita Federal informado o valor da doação eleitoral, R\$ 26.850,00 e o faturamento bruto/rendimentos da empresa no ano-calendário 2013, no montante de R\$ 210.000,00 (Anexo 1).

Observa-se, pois, que a comunicação inicial fornecida pela Receita Federal limita-se à informação da ocorrência de doação eleitoral acima do limite legal por parte da representada, não contendo qualquer dado protegido por sigilo fiscal, o qual somente aportou aos autos após o afastamento pelo juízo monocrático do sigilo fiscal da representada.

Destaca-se o seguinte excerto da manifestação do *Parquet* Eleitoral, às fls. 47 e verso, que bem analisou a questão, salientando que nenhum dado fiscal da empresa fora fornecido sem prévia autorização judicial, *in verbis*:

“Argui a empresa representada a ilegitimidade de quebra de sigilo fiscal sem prévia autorização judicial. Refere que, nos termos da própria representação, a informação adrede fornecida pela Receita Federal acerca das doações acima do limite legal seria 'quebra parcial do sigilo fiscal'.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Ora, tal alegação não merece prosperar: **a informação fornecida pela Receita Federal engloba somente o montante da doação e o nome da empresa doadora (informações já constantes na prestação de contas eleitoral), referindo que tal doação estaria acima do limite legal. Nenhum dado fiscal da empresa fora fornecido, até então.**

[...]

A quebra parcial de sigilo fiscal, autorizada judicialmente, e na medida necessária para confirmar a anterior informação, consta na fl. 30 destes autos, e confirma as circunstâncias que justificaram a presente representação”

De outra parte, a questão já restou enfrentada pelo Eg. TRE/RS, que assentou ser lícita a prova extraída do relatório de cruzamento de dados entre a Justiça Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal para instrução de procedimentos judiciais, como ocorre na hipótese dos autos.

Nesse sentido:

“Recurso. Representação. Doação acima do limite legal. Pessoa Física. Art. 23, § 1º, I, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2014. Afastada preliminar. **Caráter público das informações referentes às doações realizadas para campanha eleitoral, não acobertadas por sigilo. Licitude da prova extraída do relatório de cruzamento de dados entre a Justiça Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal para instrução de procedimentos judiciais.** Irrelevante o valor representado pelos bens e direitos para dimensionar o montante da doação. O valor decorrente de liquidação de empresa, cujo montante já integre o patrimônio do doador em exercícios anteriores, sem qualquer diferença positiva de ganho de capital, não pode ser considerado como rendimento, devendo ser excluído do cálculo para apuração do limite legal. As doações realizadas por pessoas físicas, em regime de comunhão universal de bens, ficam limitadas a dez por cento do somatório dos rendimentos auferidos pelo casal no exercício fiscal anterior ao do pleito. O comando disposto na norma do art. 23, § 1º, inc.I, da Lei n. 9.504/97 é de aplicação objetiva. Ultrapassado o limite estabelecido, há incidência da sanção correspondente. Multa cominada no patamar mínimo previsto pela legislação de regência. Provimento parcial. (Recurso Eleitoral nº 3507, Acórdão de 08/03/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 42, Data 10/03/2016,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Página 4) - grifou-se

Recurso. Doação acima do limite legal. Pessoa jurídica. Art. 81, § 1º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2010.

Juízo de procedência da representação. Cominação de multa à empresa representada cumulada com a proibição de participar em licitações públicas, bem como de celebrar contratos com o Poder Público pelo prazo de cinco anos. Declaração de inelegibilidade da sócia-administradora por oito anos.

Matéria preliminar afastada. Tempestividade da interposição. Adequação da disciplina prescrita no art. 184, § 1º, do Código de Processo Civil, para determinação do lapso temporal aplicável ao caso concreto. **Licitude da prova extraída do relatório de cruzamento de dados entre a Justiça Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal para instrução de procedimentos judiciais. Quebra de sigilo fiscal requerida em sede de representação eleitoral com provimento judicial para obtenção dos dados.**

O conceito de faturamento deve ser entendido como toda a receita decorrente do objeto social da empresa, abrangendo a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, independentemente de sua classificação contábil. Comprovado que o objeto social da empresa é a participação em outras sociedades, como quotista ou acionista, deve ser incluído no conceito de faturamento bruto, a fim de calcular o limite de 2% para doações a campanhas eleitorais, a soma das receitas derivadas das atividades típicas, como os rendimentos de juros de capital e dividendos.

Demonstrada a capacidade financeira da representada para efetuar a doação impugnada. Improcedência da representação.

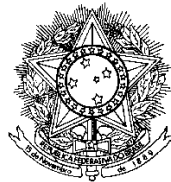
Provimento.

(Recurso Eleitoral nº 1336, Acórdão de 07/05/2013, Relator(a) DESA. ELAINE HARZHEIM MACEDO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 84, Data 13/05/2013, Página 6) - grifou-se

Com efeito, o entendimento da Eg. Corte Regional, no que diz respeito à licitude da prova, está em consonância com a jurisprudência do Col. TSE, como se retira do aresto assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO DE RECURSOS DE CAMPANHA. QUEBRA DE SIGILO FISCAL. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O TSE E A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. PRESERVAÇÃO DO DIREITO À PRIVACIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Constitui prova ilícita aquela colhida mediante a quebra do sigilo fiscal do doador, sem autorização judicial. Precedente: AgR-REspe nº 824-04/RJ, rel. Min. Arnaldo Versiani, Sessão de 4.11.2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

2. Ao Ministério Público ressalva-se a possibilidade de requisitar à Secretaria da Receita Federal apenas a confirmação de que as doações feitas pela pessoa física ou jurídica à campanha eleitoral obedecem ou não aos limites estabelecidos na lei.

3. Havendo a informação de que o montante doado ultrapassou o limite legalmente permitido, poderá o Parquetajuizar a representação prevista no art. 96 da Lei nº 9.504/97, por descumprimento aos arts. 23 e 81 da Lei nº 9.504/97, e pedir ao juiz eleitoral que requirita à Receita Federal os dados relativos aos rendimentos do doador.

4. Mesmo com supedâneo na Portaria Conjunta SRF/TSE nº 74/2006, o direito à privacidade, nele se incluindo os sigilos fiscal e bancário, previsto no art. 5º, X, da Constituição Federal, deve ser preservado, mediante a observância do procedimento acima descrito.

5. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1318379, Acórdão de 16/11/2010, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 023, Data 02/02/2011, Página 164) -grifou-se

Por fim, convém esclarecer que o precedente invocado pela empresa recorrente, emanado do Col. TSE no julgamento do AgREspe n. 15363/PR, da Relatoria da Min. Luciana Lóssio, j. 18/08/2005, DJE 20/10/2015, não se aplica ao caso, já que trata de hipótese diversa.

No mencionado precedente, restou reconhecido que, embora a existência de ação cautelar, com decisão judicial liminar concedida para permitir a utilização de dados fiscais, estes já eram acessíveis ao MPE. Isto é, a prova foi considerada ilícita porque a permissão deferida no processo cautelar foi posterior à obtenção dos dados.

Nesse sentido, destaca-se, no voto-retificação da eminente Ministra Luciana Lóssio, importantes esclarecimentos no sentido de que *“... no caso vertente, ainda que tenha havido decisão judicial genérica proferida em sede de ação cautelar permitindo a utilização dos dados fiscais da agravante pelo Ministério Público Eleitoral, este já tinha, previamente, acesso àqueles dados”,* isso porque *“... a liminar, deferida em processo cautelar, para acesso aos dados fiscais da agravante e de outros doadores, foi posterior à obtenção dos referidos dados pelo Parquet, mediante Convênio firmado entre a Receita Federal e o TSE,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

o que feriu o sigilo fiscal da empresa doadora”.

Situação diversa se verifica nos presentes autos, em que a **informação fornecida pela Receita Federal limitou-se a reportar o montante da doação, o nome da empresa doadora - informações essas já constantes na prestação de contas eleitoral -, referindo que tal doação estaria acima do limite legal. Nenhum dado fiscal da empresa fora fornecido, até então. Assim, o valor do rendimento da pessoa jurídica somente veio aos autos após o deferimento de liminar que determinou, nos autos, o afastamento do sigilo fiscal da representada.**

Portanto, considerando que o precedente suscitado pela defesa trata de situação diversa, a solução jurídica nele adotada não deve ser aplicada ao presente caso.

A preliminar de ilicitude da prova merece, pois, ser rejeitada.

II.II – Mérito

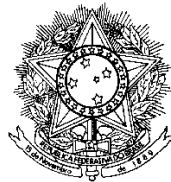
O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP, CNPJ nº 1.487.547/0001-80, diante do disposto no art. 81 da Lei nº 9.504/97, *in verbis*:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Saliente-se, de início, que tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.165/15. Portanto, desde 29/09/2015, não mais são 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 nº 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.”
(grifado)

A revogação ocorreu depois que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4650¹, declarou a inconstitucionalidade do art. 81, caput e § 1º

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, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

da Lei nº 9.504/97, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento. Entre os votos vencedores, destacam-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 o 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".

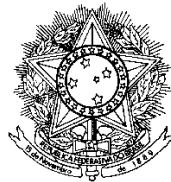
Em que pese a declaração de inconstitucionalidade do art. 81 da Lei nº 9.504/97, em virtude da necessidade de se salvaguardar o ato jurídico perfeito, as doações realizadas sob sua égide devem ser consideradas lícitas, desde que obedecido o limite legal.

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, § 2º, DA LEI 9.504/97. PRELIMINARES DE ILICITUDE DA PROVA, INÉPCIA DA INICIAL E CERCEAMENTO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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 do julgado acima, 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. Decorrencia 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 de Carvalho Ramos²:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

“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.

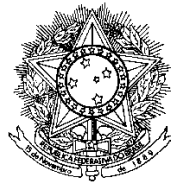
Uma retroatividade “à *la carte*”, que preservasse as campanhas eleitorais vitoriosas e eliminasse as sanções, ofenderia também o direito à igualdade, a proibição da surpresa e a quebra da confiança. Ofenderia a igualdade, porque a retroatividade não é benigna a todos os participantes das campanhas eleitorais,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

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

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 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 DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

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.

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 vigentes à época dos fatos.**

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

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.

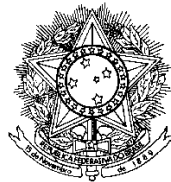
No caso em tela, em consulta ao Sistema de Prestação de Contas Eleitorais disponibilizado pelo TSE (fl. 05), constatou-se que a pessoa jurídica GR TECH CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA. - EPP, no pleito 2014, efetuou doação de R\$ 26.850,00 (vinte e seis mil e oitocentos e cinquenta reais) ao diretório estadual do PPL, valor que excedeu o percentual de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior à eleição, tendo em vista que, conforme informação fiscal prestada pela Receita Federal do Brasil (Anexo I), a representada auferiu faturamento bruto no valor de 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) no ano anterior à campanha eleitoral.

Assim, considerando-se o valor doado no montante de R\$ 26.850,00 (vinte e seis mil e oitocentos e cinquenta reais), tem-se que restou excedido em R\$ 22.650,00 (vinte e dois mil e seiscentos e cinquenta reais) o limite legal permitido de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais), calculado com base no percentual de 2% sobre o faturamento bruto da empresa aferido no ano anterior ao pleito.

A recorrente, em suas razões recursais, sustenta que a multa aplicada, no valor de R\$ 113.250,00 (cento e treze mil e duzentos e cinquenta reais), equivalente a cinco vezes o valor excedido, representa mais do que a metade de seu faturamento no ano 2013, sendo excessivamente oneroso, motivo pelo qual requer que a redução da multa seja limitada ao valor excedido na doação, qual seja, R\$ 22.650,00 (fls. 68-75).

O argumento não merece prosperar.

O princípio da proporcionalidade e da razoabilidade deve ser levado em consideração apenas para a fixação da multa entre seus limites mínimo e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

máximo estabelecidos em lei. No caso dos autos, a multa foi aplicada em seu patamar mínimo, equivalente a cinco vezes o valor excedido da doação. Assim, a fixação de multa abaixo do mínimo legal, como pretende a pessoa jurídica representada, importaria em negativa de vigência ao dispositivo legal que estabelece os limites para a sanção pecuniária.

Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. PESSOA JURÍDICA. LIMITE LEGAL. FATURAMENTO BRUTO. GRUPO ECONÔMICO. MULTA. MÍNIMO LEGAL. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Consoante a jurisprudência deste Tribunal Superior não se reconhece a decadência se a representação por doação de recursos acima do limite legal foi ajuizada dentro do prazo de 180 dias contados da diplomação perante o órgão judiciário competente à época para o seu processamento e julgamento.

2. Em razão do princípio da unicidade do Ministério Público, pode o Promotor Eleitoral ratificar os atos anteriormente praticados pelo Procurador Regional Eleitoral.

3. Na dicção do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, o limite de 2% (dois por cento) deve ser calculado 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.

4. **É proporcional e razoável a cominação da multa em seu mínimo legal, correspondente a cinco vezes a quantia em excesso nos casos de doação acima do limite permitido.**

5. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1930, Acórdão de 05/02/2015, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 109, Data 11/06/2015, Página 5)

Representação. Doação acima do limite legal. Pessoa Física. Multa. Mínimo legal.

1. **"A jurisprudência desta Corte entende que a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade deve ser levada em consideração apenas para a fixação da multa entre os limites mínimo e máximo estabelecidos em lei"** (AgR-REspe nº 374-32 rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 19.6.2013).

2. **A fixação de multa abaixo do mínimo legal, conforme pretende o recorrente, significaria negar vigência à**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

disposição legal que estabelece os limites para a sanção pecuniária.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 44985, Acórdão de 02/10/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 203, Data 22/10/2013, Página 53/54)
(grifou-se)

De outra parte, como bem observado pelo *Parquet* Eleitoral, à fl. 79v, “O fato de o valor final da multa superar a metade do faturamento da pessoa jurídica, no ano de 2013, é irrelevante, não sendo motivo para atenuar ou excluir a sanção pecuniária; *au contraire*, a sanção tem precisamente o caráter de retribuir a violação à norma legal, evitando desequilíbrios de ordem econômica no pleito eleitoral e na disputa de cargos eletivos, bem como de prevenir novas infrações”.

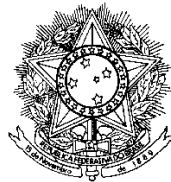
Portanto, correta a fixação da pena de multa em cinco vezes o excesso doado, ou seja, R\$ 113.250,00, haja vista que a empresa auferiu rendimento em 2013 no valor de 210.000,00, devendo ser considerada irregular a quantia de R\$ 22.650,00 que excedeu ao valor de R\$ 4.200,00, limite legal calculado com base no percentual de 2% sobre o faturamento bruto da empresa no ano anterior ao pleito.

Por fim, tendo em vista que o valor irregularmente doado (R\$ 22.650,00) configura grave extrapolação dos limites impostos pelo parágrafo 1º do art. 81 da Lei 9.504/97 (vigente à época dos fatos), deve ser aplicada, também, a condenação relativa à proibição de participar de licitações e de contratar com o poder público.

Nesses termos, seguem os seguinte precedentes:

Recurso. Representação. Doação acima do limite legal. Art. 81, parágrafo 1º, da Lei n. 9.504/97. Pessoa jurídica. Eleições 2010.

Configura-se o excesso na doação quando o valor ultrapassa o limite objetivo de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Impossibilidade de doação por empresa com faturamento zerado no ano anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

Aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei das Eleições. Inviável a declaração de inelegibilidade do administrador, matéria de competência do juiz responsável pelo registro de candidatura.

Provimento. (Recurso Eleitoral nº 7392, Acórdão de 26/06/2014, Relator(a) DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 112, Data 01/07/2014, Página 3) (grifado)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2010. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81 DA LEI 9.504/97. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. Considerando que a representação por doação de recursos acima do limite legal foi ajuizada dentro do prazo de 180 dias, contados da diplomação, perante o órgão judiciário originariamente competente para o seu processamento e julgamento, não há falar em decadência.

2. Ainda que reconhecida a incompetência do juízo, a propositura da ação dentro do prazo de 180 dias impede a consumação da decadência, conforme decidido recentemente por esta Corte (AgR-REspe 682-68/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 30.4.2013).

3. As sanções previstas no art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei 9.504/97 - respectivamente, multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso e proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos - não são cumulativas, de forma que a sua aplicação conjunta depende da gravidade da infração e deve ser pautada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedente.

4. No caso dos autos, considerando que o montante doado em excesso (R\$ 16.982,34) não é insignificante, que superou em mais de cinco vezes o percentual máximo de 2% estabelecido no art. 81 da Lei 9.504/97 e que, ainda, correspondeu a 13,25% do seu faturamento bruto de 2009 (R\$ 150.833,00), não há como aplicar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para excluir da condenação a proibição de participar de licitações públicas e de contratar com o Poder Público por cinco anos.

5. Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 3623, Acórdão de 13/06/2013, Relator(a) Min. JOSÉ DE CASTRO MEIRA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 09/08/2013, Página 166/167) - grifou-se

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 81 DA LEI Nº 9.504/1997. DOAÇÃO PARA CAMPANHA ACIMA DO LIMITE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

LEGAL. PESSOA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. Em razão do valor da irregularidade verificada, não há como excluir da condenação a proibição de participar de licitações públicas e de contratar com o poder público.

2. Decisão agravada mantida por seus fundamentos.

3. Agravo regimental desprovido.

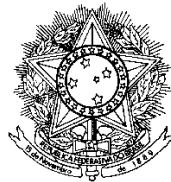
(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35643, Acórdão de 27/11/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 240, Data 22/12/2014, Página 19) (grifado)

Colhe-se trecho do inteiro teor do voto proferido pelo Exmo. Ministro. Relator do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35643, acima ementado:

No caso, o acórdão regional afirmou que o valor excedido de doação foi de R\$34.596,35 (trinta e quatro mil, quinhentos e noventa e seis reais e trinta e cinco centavos) - o que corresponde a 4,5% do faturamento bruto auferido no ano anterior. Nesse contexto, pode-se afirmar que não se mostra desproporcional ou desarrazoada a condenação imposta à pessoa jurídica, consistente na proibição de participar de licitações públicas e de contratar com o poder público por cinco anos, pois o valor doado em excesso significaria mais que o dobro que a empresa poderia doar.

Dessa forma, considerando que, *in casu*, o valor irregularmente doado (R\$ 22.650,00) é expressivo, que superou em mais cinco vezes o percentual máximo de 2% estabelecido na norma e que, ainda, corresponde a 10,78% do faturamento bruto da representada no ano de 2013 (R\$ 210.000,00), bem como considerando os parâmetros adotados pela jurisprudência, tem-se como proporcional e razoável a aplicação da sanção de proibição de licitar e de contratar com o poder público pelo período de cinco anos.

Assim, deve ser provido o recurso do MPE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo **conhecimento de ambos os recursos**, pela **rejeição da preliminar de ilicitude da prova**, e, no mérito, **pelo desprovimento do recurso da pessoa jurídica** representada, a fim de que seja mantida a sanção pecuniária aplicada na sentença, em seu patamar mínimo legal. **Pelo provimento do recurso do *Parquet Eleitoral***, para que seja aplicada à empresa recorrida a sanção de proibição de licitar e de contratar com o poder público pelo período de cinco anos.

Porto Alegre, 30 de agosto de 2016.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

C:\conversor\tmp\dqnmf0mpn55nrbkkcuv73563285346159164160830230113.odt