EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR,

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Recurso Eleitoral n.º 54-48.2017.6.21.0172
Procedência: **NOVO HAMBURGO - RS (172ª ZONA ELEITORAL – NOVO HAMBURGO/RS)**
Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL - PESSOA FÍSICA - MULTA - PROCEDENTE
Recorrente: PEDRO ANDRÉ ARENHARDT
Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
Relator: DES. ELEITORAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

PARECER

RECURSO ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. CONFIGURAÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI Nº 13.488/17. TEMPESTIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO. ***1)*** *A presente representação foi ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em 18-12-2017, portanto, dentro do prazo previsto no art. 21, §4º, inciso III, da Resolução TSE n. 23.463-2015;* ***2)*** *Aplicação do princípio* tempus regit actum*, determinando, assim, a sanção imposta pela redação original do §3º do art. 23 da Lei nº 9.504/97;* ***3)*** *A* aplicação da multa deverá observar os critérios de proporcionalidade e razoabilidade. *In casu,* a doação excedeu em apenas 3,21% do limite legal de doação (10%), não havendo razões para a fixação da multa em seu patamar máximo. ***Parecer pelo parcial provimento do recurso, a fim de que, mantendo-se a sentença que condenou o doador ao pagamento de multa, seja o seu valor reduzido para o patamar mínimo, qual seja, cinco vezes o valor do excesso da doação, correspondendo a R$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais), nos termos da redação original do art. 23, §3º, da Lei nº 9.504/97.***

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral (fls. 69-70v) interposto por PEDRO ANDRÉ ARENHARDT, em face da sentença (fls. 60-63) que julgou procedente a

representação por reconhecer a infringência do disposto no art. 23, §1º, da Lei nº 9.504/97, em razão de o recorrente ter efetuado doação para campanha eleitoral, em 2016, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais), montante superior a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos por ele auferidos no ano de 2015 (R$ 45.392,00). Dessa forma, a sentença condenou o representado ao pagamento de multa no valor de R$ 14.608,00 (quatorze mil seiscentos e oito reais), correspondente a 10 vezes a quantia doada em excesso (R$ 1.460,80), com fundamento na redação original do art. 23, §3º, da Lei nº 9.504/97.

Em suas razões recursais (fls. 69-70v), alega o irresignado, que a Receita Federal do Brasil não cumpriu com o prazo para comunicação e envio de informações ao Ministério Público Federal, referente aos indícios de excesso, conforme prevê o art. 21, §4º, III, da Resolução TSE n. 23.463-2015. Requer a decretação da nulidade da presente representação e o consequente afastamento da sanção prevista no artigo 23, §3º, da Lei n. 9.504-97. Aduz que a sentença aplicou norma que previa o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, quando deveria ter sido aplicada a Lei n. 13.488, de 06 de outubro de 2017, vigente na data da sentença. Defende que não pode ser considerado não colaborativo, quando colaborou processualmente, apresentando sua declaração de imposto de renda, não podendo o simples fato de não apresentar defesa e não constituir advogado servir de parâmetro para considerá-lo não colaborativo. Caso mantida a multa, requer a redução do seu valor para o patamar mínimo, previsto no art. 23, §3º, da Lei n. 9.504-97.

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Da tempestividade

O recurso é **tempestivo**. A sentença foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul no dia 08/05/2018 (fl. 66), e o recurso foi interposto no dia 09/05/2018 (fl. 69), tendo sido, portanto, observado o tríduo previsto no art. 33 da Resolução TSE nº 23.462/15[1].

Logo, deve ser conhecido.

II.II Mérito

II.II.I – Da não ocorrência de nulidade da representação

Em suas razões recursais, o recorrente alega a nulidade da representação, porquanto a Receita Federal do Brasil não teria cumprido o prazo para comunicação e envio de informações ao Ministério Público Federal, referente aos indícios de excesso, conforme prevê o art. 21, §4º, III, da Resolução TSE n. 23.463-2015.

Contudo, razão não lhe assiste.

Prevê o art. 21, §4º, III, da Resolução TSE n. 23.463-2015:

Art. 21 As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-

1 Art. 33. Os recursos eleitorais contra as sentenças que julgarem as representações previstas nesta seção deverão ser interpostos no prazo de três dias, contados da publicação no Diário da Justiça Eletrônico, observando-se o mesmo prazo para os recursos subsequentes, inclusive recurso especial e agravo, bem como as respectivas contrarrazões e respostas.

> calendário anterior à eleição.
>
> (…)
>
> §4º O limite de doação previsto no *caput* será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, observando-se os seguintes procedimentos:
>
> (...)
>
> III – a Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho de 2017, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até 31 de dezembro de 2017, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no §2º e de outras sanções que julgar cabíveis;
>
> (...)

Com efeito, a presente representação foi ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em 18-12-2017, portanto, dentro do prazo previsto no art. 21, §4º, inciso III, da Resolução TSE n. 23.463-2015, acima transcrito.

Por essa razão, não há falar em nulidade da presente representação, tendo em vista que ajuizada no prazo legal, sendo irrelevante eventual excedimento do prazo, por parte da Receita Federal, para encaminhamento dos indícios de excesso ao Ministério Público Eleitoral. Isso porque tal fato não gera nulidade, não vicia o procedimento, representando mera irregularidade formal, sem qualquer prejuízo à responsabilização ou direito de defesa do doador de recursos para campanha.

II.II.II – Da doação acima do limite legal

No que respeita ao mérito da representação objeto destes autos, tem-se que **restou incontroversa a infringência ao art. 23, §1º, inciso I, da Lei 9.504/97**, uma vez que o recorrente doou, para a campanha eleitoral de 2016, o valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais), montante superior a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos por ele auferidos no ano de 2015, que totalizou R$ 45.392,00 (quarenta e cinco mil trezentos e noventa e dois reais), conforme informado à fl. 09 pelo recorrente.

No tocante à penalidade imposta, muito bem entendeu a sentença pela aplicação do princípio *tempus regit actum*, determinando, assim, a sanção imposta pela redação original do art. §3º do art. 23 da Lei nº 9.504/97.

Isso porque, no caso dos autos, a doação dirigida à campanha eleitoral de 2016 perfectibilizou-se quando ainda vigente a redação original do §3º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, disciplinado pelo art. 21, §3º, da Resolução TSE nº 23.463/2015[2]-, sendo, portanto, a norma aplicável aos fatos. Seguem os dispositivos *in litteris*:

> Art. 23, LE. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (...)
> § 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de **multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso**. (grifado).
>
> Art. 21, Resolução TSE nº 23.463/2015. As doações realizadas por

2 Art. 21. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição. (Lei n° 9.504/1997, art. 23, §1°) (…) § 3º A doação acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, sem prejuízo de responder o candidato por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 3º).

> pessoas físicas são limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição. (Lei n° 9.504/1997, art. 23, §1°) (…)
> § 3º **A doação acima dos limites fixados neste artigo sujeita infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso**, sem prejuízo de responder o candidato por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 3º). (grifado).

Nesse sentido, inclusive, esse TRE-RS já se pronunciou, reconhecendo a inaplicabilidade das alterações introduzidas pela Lei nº 13.488/17 a doações perfectibilizadas antes do início da sua vigência, nos termos da ementa que segue:

> RECURSO. REPRESENTAÇÃO. **DOAÇÃO DE RECURSOS PARA CAMPANHA ELEITORAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA**. ELEIÇÕES 2014. PRELIMINAR AFASTADA. NÃO CARACTERIZADA A INÉPCIA DA INICIAL. MÉRITO. CONFIGURADO O EXCESSO NO VALOR DOADO. **CONTROVÉRSIA SOBRE A SANÇÃO APLICÁVEL. ALTERAÇÃO DA PENALIDADE PELA LEI N. 13.488/17. IRRETROATIVIDADE. PRINCÍPIO "TEMPUS REGIT ACTUM"**. ADEQUADA A MULTA APLICADA NA SENTENÇA. DESPROVIMENTO.
> 1. Preliminar afastada. Inicial em regular condição de ser analisada. Dados supostamente omitidos estão referenciados nos documentos que instruem a peça. A falta da precisa descrição do valor excedido apenas pode ser suprida durante a instrução probatória, não havendo mácula na inicial. Inépcia da petição não caracterizada.
> 2. Mérito. A doação realizada por pessoa física restringe-se a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição, nos termos do art. 23, § 1º, inc. I, da Lei n. 9.504/97. Caracterizada a infringência ao parâmetro legal.
> 3. **Penalidade. Controvérsia sobre a sanção adequada. Inaplicabilidade da Lei n. 13.488/17 aos processos de exercícios anteriores a sua vigência, em prestígio à lei vigente à época dos fatos e ao princípio da segurança jurídica. Irretroatividade. Aplicação do princípio "tempus regit actum". Mantida a condenação imposta na sentença, de acordo com a penalidade prevista na época dos fatos**.
> Provimento negado.
> (Recurso Eleitoral n 2115, ACÓRDÃO de 18/12/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário

> de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 8, Data 22/01/2018, Página 10) (grifado).

No sentido da inaplicabilidade das alterações introduzidas por lei posterior aos fatos ocorridos antes da sua vigência, segue precedente também desta Corte Regional:

> 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 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)

Sobre a inaplicabilidade do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, também já decidiu o TSE:

> Eleições 2014. Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. **Doação acima do limite legal. Pessoa física. Procedência parcial. Multa. 1. Ofensa ao art. 93, IX, da CRFB. Ausência. 2. Revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997. Irretroatividade. Princípio tempus regit actum**. Súmula no 30/TSE. Histórico da demanda 1. Contra acórdão do TRE/ES pelo qual afastada a sanção de

> inelegibilidade, mantida a sentença no tocante à condenação de multa no patamar mínimo, equivalente a R$ 15.300,00 (quinze mil e trezentos reais), nos termos do art. 23, § 1º, I, e § 3º, da Lei nº 9.504/1997 - interpôs recurso especial eleitoral Kátia Cristina Moreira.2. Negado seguimento ao recurso especial, monocraticamente, sob os seguintes fundamentos: (I) afastada a violação dos arts. 93, IX, da CF/1988 e 489, § 1º, IV, do CPC/2015, devidamente explicitada, a teor do aresto regional, a inaplicabilidade da revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 às pessoas físicas, por dizer respeito somente às pessoas jurídicas; (II) a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 não alcança as doações realizadas em eleições anteriores à Lei nº 13.165/2015, não havendo falar em retroatividade da lei mais benéfica; e (III) mantida a multa aplicada em face da comprovação da doação acima do limite legal, por afronta ao art. 81, § 1º, da Lei das Eleições - preceito legal vigente e eficaz na data do fato.Da análise do agravo regimental 3. Não há falar em ofensa aos arts. 93, IX, da CF/1988; e 489, § 1º, IV, do CPC/2015, devidamente demonstrados os motivos pelos quais a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 não isenta de sanções as pessoas físicas que realizaram doações acima do limite legal.4. A teor da jurisprudência desta Casa, a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 não alcança as doações realizadas em eleições anteriores, ante a incidência do princípio do tempus regit actum. Precedente.5. **Inaplicabilidade do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, consoante o entendimento desta Corte Superior.** Precedente.Agravo regimental conhecido e não provido.
> (Recurso Especial Eleitoral nº 4310, Acórdão, Relator(a) Min. ROSA WEBER, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 216, Data 08/11/2017, Página 27)

Cumpre destacar, ainda, que as alterações promovidas pela Lei nº 13.488/17, apenas se aplicam a fatos ocorridos após a sua vigência em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, conforme entendimento adotado pelo TSE em caso semelhante, na linha do precedente a seguir:

> ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2005. RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO EMPREGADOS DE MANEIRA IRREGULAR. RECOLHIMENTO AO ERÁRIO. DUPLA SANÇÃO. AUSÊNCIA. MANUTENÇÃO
> DA DECISÃO AGRAVADA.

> 1. A inovação de tese recursal, em âmbito de agravo regimental, não se afigura admissível. Precedentes.
> 2. Decorridos menos de cinco anos entre a apresentação das contas e o seu primeiro julgamento pelo órgão competente, não há que se falar na prescrição prevista no art. 37, § 3º, da Lei nº 9.096/1995.
> 3. **As alterações do art. 37 da Lei nº 9.096/1995, promovidas pela Lei nº 13.165/2015, apenas se aplicam aos exercícios financeiros de 2016 e seguintes, em homenagem aos princípios da isonomia e da segurança jurídica. Precedente.**
> 4. O dever de recolhimento ao Erário dos valores do Fundo Partidário empregados de maneira irregular, previsto no art. 34 da Res.-TSE nº 21.841/2004, não possui natureza jurídica de sanção, mas de obrigação de ressarcimento.
> 5. Não houve dupla sanção in casu, uma vez que a única penalidade aplicada foi a suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário.
> 6. Agravo regimental desprovido.
> (Recurso Especial Eleitoral nº 44757, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 16/09/2016) (grifado).

Ademais, pelo **princípio da segurança jurídica** impõe-se a irretroatividade do regramento para as situações consolidadas sob a égide de legislação pretérita.

Outrossim, em atenção ao **princípio da isonomia**, que impõe tratamento igual às pessoas em mesma situação, não se permite, num mesmo exercício financeiro, a análise de fatos idênticos com base em regras materiais diversas.

Cumpre frisar, que a lei, em regra, possui eficácia prospectiva, não alcançando fatos já consumados e praticados sob a égide da lei pretérita.

Como também, a alteração promovida pela Lei nº 13.488/97 é regra de **direito material**, uma vez que diz respeito à sanção aplicável à inobservância dos limites legais para a doação por pessoa física, e, portanto, sua aplicação deve

ocorrer às doações efetuadas após a sua vigência.

Dessa maneira, não há falar em aplicação retroativa da nova redação conferida ao §3º do art. 23 da Lei n. 9.504/97 pela Lei nº 13.488/17.

Quanto à multa, entendeu a magistrada pela sua aplicação em seu patamar máximo, isto é, em valor equivalente a dez vezes a quantia excedente (10xR$ 1.460,80).

Requer o recorrente a redução do valor da multa para o mínimo previsto no art. 23, §3º, da Lei n. 9.504-97, qual seja cinco vezes o montante excedente.

Com efeito, a aplicação da multa deverá observar os critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

No caso dos autos, o valor excedente da doação corresponde a 13,21% do total dos rendimentos brutos auferidos pelo recorrente no ano anterior ao da eleição. Assim, a doação excedeu em apenas 3,21% do limite legal de doação (10%), não havendo razões para a fixação da multa em seu patamar máximo.

Dessa forma, tenho que assiste razão ao recorrente no ponto em que pretende a aplicação da multa no equivalente a 5 vezes o valor do excesso da doação, isto é, 5x 1.460,80, o que corresponde a 7.300,00 (sete mil e trezentos reais).

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo **parcial provimento do recurso**, a fim de que, mantendo-se a sentença que condenou o doador ao pagamento de multa, seja o seu valor reduzido para o patamar mínimo, qual seja, cinco vezes o valor do excesso da doação, correspondendo a R$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais), nos termos da redação original do art. 23, §3º, da Lei nº 9.504/97.

Porto Alegre, 03 de julho de 2018

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

G:\A PRE 2018 Dr. Weber\Classe RE\Doação acima do limite legal - PF\54-48 - Novo Hamburgo - tempestividade da representação-valor da multa-irretroatividade da lei 13.488.odt