



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 16-75.2015.6.26.0266 – CLASSE 32 – RIBEIRÃO PRETO – SÃO PAULO

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Agravante: Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.

Advogados: Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros

Agravante: Ministério Público Eleitoral

Agravada: Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.

Advogados: Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros

Agravado: Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO. PESSOA JURÍDICA. DECISÃO REGIONAL. MANUTENÇÃO. PROCEDÊNCIA. IMPOSIÇÃO. MULTA NO MÍNIMO LEGAL.

Agravo regimental de Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.

1. As Sociedades de Propósito Específico (SPEs) são pessoas jurídicas formadas para a execução de determinado empreendimento, dotadas de personalidade jurídica e patrimônio próprios, distintos dos demais empreendimentos da sociedade majoritária ou da incorporadora.
2. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre os grupos econômicos, aplicável ao caso por analogia, é no sentido de que o limite de doação então previsto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97 deve ser aferido a partir do faturamento bruto da pessoa jurídica doadora, não sendo possível a soma dos faturamentos das pessoas jurídicas componentes de determinado grupo.
3. É firme a jurisprudência no sentido de que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem balizar a fixação da multa nos limites de que trata o § 2º do art. 81 da Lei 9.504/97, sendo inviável a sua fixação abaixo do limite legal.
4. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650 agravou a situação dos doadores empresariais. Antes, algumas empresas estavam

proibidas de doar em razão de, por exemplo, serem concessionárias públicas, e todas as que podiam estavam proibidas de fazê-lo em valor superior a 2% do faturamento bruto verificado no ano anterior. No quadro atual – independentemente de valores ou da manutenção de determinados tipos de contratos públicos –, todas as pessoas jurídicas estão proibidas de doar recursos financeiros para os partidos políticos ou para os candidatos com destinação às campanhas eleitorais.

5. Na hipótese em exame, é impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor da doadora, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determina, e, principalmente, porque não há lei mais benéfica que permita – sem nenhum limite ou sanção – as doações realizadas pelas pessoas jurídicas.

6. No caso, por se tratar de ato jurídico perfeito cuja prática configurou irregularidade administrativa, é aplicável o princípio *tempus regit actum*. A revogação da norma que impõe multa não implica a isenção dos responsáveis em relação às sanções vigentes no momento em que a irregularidade foi praticada.

7. O Direito Eleitoral tem como princípio fundamental a igualdade de chances, para assegurar que os direitos e os deveres sejam respeitados e aplicados de forma igualitária nos pleitos eleitorais.

Agravo regimental do Ministério Público Eleitoral

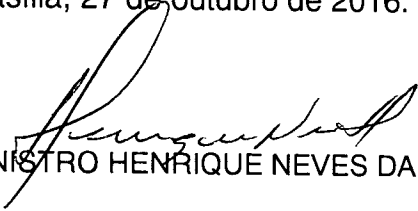
– A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a aplicação das penalidades previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei 9.504/97 não é cumulativa, de forma que as penas devem ser impostas com a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, levando-se em conta a gravidade da infração.

Agravos regimentais aos quais se nega provimento.



Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento aos agravos regimentais, nos termos do voto do relator.

Brasília, 27 de outubro de 2016.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. e o Ministério Público Eleitoral interpuseram agravos regimentais (fls. 841-855 e 865-869) contra a decisão de fls. 815-839, por meio da qual neguei seguimento ao agravo interposto pela primeira recorrente contra decisão denegatória de recurso especial, bem como ao recurso especial manejado pelo *Parquet*.

Ambos os recursos especiais foram interpostos contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (fls. 655-678) que deu parcial provimento ao recurso eleitoral da sociedade empresarial, para afastar a aplicação da sanção prevista no § 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, referente à proibição de licitar e contratar com o Poder Público, mantendo, contudo, a sentença na parte em que julgou procedente a representação por doação acima do limite legal ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral e impôs multa à primeira agravante, no valor mínimo legal.

Reproduzo o relatório da decisão agravada (fls. 815-827):

Eis a ementa do acórdão regional (fl. 655):

RECURSO ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ARTIGO 81, § 1º, DA LEI 9.504/97. EMPRESA DO SETOR IMOBILIÁRIO QUE CRIA SOCIEDADES DE PROPÓSITO ESPECÍFICO (SPE'S) PARA DESENVOLVER SUAS ATIVIDADES ECONÔMICAS. FORMA DE ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DA CONSTRUTORA DESPROVIDA DE PERSONALIDADE JURÍDICA E DE PATRIMÔNIO PRÓPRIOS. CADA UMA DAS PESSOAS JURÍDICAS CRIADAS É DOTADA DE PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA. DOAÇÃO DEVE SER CONSIDERADA EM RELAÇÃO À SPE E NÃO À MAJORITÁRIA. AUSÊNCIA DE CARÁTER CONFISCATÓRIO DA MULTA. REVOGAÇÃO EXPRESSA DO ARTIGO 81, CAPUT E § 1º, DA LEI N.º 9504/97 PELO ARTIGO 15 DA LEI N.º 13.165/15. ATO JURÍDICO PERFEITO, IMUNE, PORTANTO, À INCIDÊNCIA DE MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS SUPERVENIENTES. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IRRETROATIVIDADE DAS NORMAS E TEMPUS REGIT ACTUM. GARANTIA DA SEGURANÇA, DA CERTEZA E DA ESTABILIDADE DO ORDENAMENTO JURÍDICO. ARTS. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 6º, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO, APENAS PARA AFASTAR A

PROIBIÇÃO DE LICITAR E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO.

Em suas razões recursais, o Ministério Público Eleitoral sustenta, em suma, que:

a) ao afastar a sanção consistente na proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público, o acórdão recorrido divergiu da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, cujo entendimento é no sentido de que não é possível afastar a referida sanção quando o montante doado em excesso é significativo, o que ocorreu no caso dos autos, haja vista que o próprio Tribunal a quo reconheceu que a extrapolação do limite legal de doação foi equivalente a R\$ 143.725,82;

b) as três decisões citadas como paradigmas – AgR-REspe nº 148-25, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 24.3.2014; AgR-REspe nº 36-23, rel. Min. José de Castro Meira, DJE de 9.8.2013; e AgR-REspe nº 540-31, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 22.11.2013 – possuem similitude fática e jurídica com o acórdão recorrido, pois, além de versarem sobre doação acima do limite previsto no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, discorrem sobre a possibilidade (ou não) de se aplicarem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para o exame da proibição de licitar e de contratar com o Poder Público nas hipóteses em que a extrapolação do limite legal de doação de pessoa jurídica for excessivo;

c) enquanto o acórdão recorrido decidiu afastar a proibição de licitar e de contratar com o Poder Público por concluir que – apesar de a doação ter ultrapassado mais de duas vezes e meia o limite legal, totalizando excesso equivalente ao valor de R\$ 143.725,82 – a pena de multa, fixada no mínimo legal, já seria suficiente para a repressão do ilícito perpetrado pela empresa doadora, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu de forma diametralmente oposta nos seguintes paradigmas:

i) no julgamento do AgR-REspe nº 148-25, concluiu que, “considerando que a agravante sequer poderia ter realizado doações nas Eleições 2010 e que o montante de 30.000,00 é elevado, não é possível 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 pelo período de cinco anos” (fl. 708v);

ii) no julgamento do AgR-REspe nº 36-23, decidiu que, “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% [...] 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 pelo período de cinco anos” (fls. 708v);

iii) no julgamento do AgR-REspe nº 540-31, entendeu ser “razoável e proporcional a permanência da pena de proibição

de licitar e de contratar com o Poder Público por ter a doação ultrapassado mais de duas vezes o limite legal” (fl. 709);

d) o acórdão recorrido merece reforma, devendo privilegiar-se o entendimento adotado pelos acórdãos paradigmas, bem como os fundamentos adotados nos votos divergentes, pois são os que melhor se coadunam com a interpretação que deve ser conferida ao art. 81 da Lei nº 9.504/97.

Requer o conhecimento e o provimento do recurso especial, a fim de que o acórdão recorrido seja reformado, aplicando-se à recorrida a sanção prevista no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/97, sem prejuízo da pena pecuniária mantida pelo Tribunal a quo.

Nas razões do agravo, a Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. alega, em síntese, que:

a) a decisão agravada é ilegal e “denegou tão somente por denegar a admissão do recurso” (fl. 753), haja vista que apontou adequadamente cada uma das violações cometidas pelo acórdão recorrido;

b) diversamente do que foi consignado pela decisão agravada, houve, sim, divergência na interpretação da lei, pois, em situações similares à dos autos, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade foram aplicados para abrandar penalidades excessivas;

c) ao contrário do que foi decidido pelo acórdão recorrido, “a desproporcionalidade da multa e sua irrazoabilidade se dão pelo valor, não pelo patamar mínimo legal” (fl. 754);

d) se o acórdão não for reformado, a multa desarrazoada que lhe foi imposta – que atualmente totaliza mais de um milhão de reais – ocasionará a falência da empresa e a extinção de centenas de empregos;

e) seria simples pensar que, para uma construtora, o valor de mais de um milhão de reais seria um valor baixo, todavia – em razão da atual fase econômica do país – o valor da multa aplicada configura uma situação de confisco, pois “gerará excessiva onerosidade e provavelmente o fim da empresa, uma construtora que enfrenta uma difícil fase em um contexto de depressão econômica no Brasil” (fl. 755);

f) diversamente do que foi afirmado pela decisão agravada, a hipótese dos autos trata, sim, de abolitio criminis, porquanto não se pode acreditar que a regra tenha sido alterada apenas para prejudicar a empresa e dezenas de colaboradores;

g) não há falar em ausência de prequestionamento, porquanto a matéria tratada em seu recurso especial foi expressamente apreciada pelo acórdão recorrido;

h) o seu recurso especial foi interposto somente contra a parte do acórdão que manteve a multa imposta pelo Juízo de primeiro grau;

i) é uma empresa de empreendimentos imobiliários que destina sociedades de propósito específico para cada um de seus empreendimentos, o que é perfeitamente permitido pelo Código Civil (art. 981) e pela Constituição Federal (art. 170);

j) não constitui grupo econômico, mas, sim, uma empresa de empreendimentos imobiliários que, “para o ano base de 2013, era sócia de aproximados 99% de quatro sociedades de propósito específico [...], totalizando um faturamento bruto de mais de trinta e cinco milhões de reais, o que ficou comprovado nos autos, portanto, sendo possível o valor doado” (fl. 762);

k) se for considerado apenas o seu faturamento, sem considerar o das sociedades de propósito específico que a compõem, a multa aplicada no caso dos autos terá efeito confiscatório, vedado pelo art. 150, IV, da Constituição Federal, haja vista que o valor da referida penalidade equivale a mais de 20% do seu faturamento;

l) o Tribunal Superior Eleitoral já admitiu a aplicação do princípio da proporcionalidade no julgamento de questões semelhantes às que foram tratadas nos autos (AgR-REspe nº 1209-52, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 19.9.2013);

m) como a Lei nº 13.165/2015 revogou a totalidade do art. 81 da Lei nº 9.504/97, nenhuma representação ajuizada com base neste dispositivo legal poderá ser julgada procedente, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade, pois, “ao retirar do ordenamento jurídico eleitoral a oportunidade dos candidatos e dos partidos receberem recursos financeiros de empresas para suas campanhas, o legislador [...] acabou por ‘descriminalizar’ a conduta da pessoa jurídica que realizou doações ou contribuições acima do limite legal, tornando o fato atípico, motivo pelo qual não cabe mais a aplicação das sanções contidas nos seguintes §§ 2º e 3º, acaso haja representação em curso” (fls. 766-767);

n) em que pese não ter natureza penal, o fato de a norma revogada ter índole sancionatória justifica que a lei mais benéfica – no caso a Lei nº 13.165/2015 – seja aplicada ao caso dos autos;

o) ao contrário do que foi afirmado pelo acórdão recorrido, negar a aplicação retroativa da Lei nº 13.165/2015 ao caso dos autos não representaria segurança jurídica, mas, sim, uma extrema insegurança do sistema de pesos e medidas desiguais.

Requer o conhecimento e o provimento do agravo, a fim de que seja reformada a decisão denegatória e seja admitido o recurso especial, o qual deverá ser “conhecido e provido para que seja reformado o V. acórdão, reduzindo-se ou anulando-se as penalidades impostas, especialmente a multa, desarrazoada e desproporcional” (fl. 770).

A Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. apresentou suas contrarrazões às fls. 772-780, nas quais pugnou pelo não provimento do recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral, defendendo, em suma, que a sanção consistente na proibição de licitar e de contratar com o Poder Público não pode ser aplicada ao caso dos autos, pois, além de não ter havido dolo em sua conduta, a aplicação de tal sanção violaria os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, haja vista que ensejaria “efeitos excessivamente onerosos que impedirão a empresa de funcionar e de manter seus empregados” (fl. 778).

O Ministério Público Eleitoral apresentou suas contrarrazões ao agravo (fls. 784-786) e ao recurso especial (fls. 788-794v) interpostos

pela Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda., pugnando pelo não provimento dos apelos sob os seguintes fundamentos:

a) o agravo não merece ser conhecido, haja vista que não atacou especificamente os fundamentos da decisão agravada, tendo se limitado a repetir as alegações feitas no recurso especial denegado, ensejando a aplicação da Súmula 182 do STJ;

b) ainda que o agravo fosse conhecido, no mérito, a tese defensiva da recorrente é diametralmente oposta à estável jurisprudência desta Corte Superior, o que ensejaria a aplicação da Súmula 83 do STJ;

c) não existe nenhum lastro jurídico para que se reverta a denegação de seguimento ao recurso especial interposto, de sorte que o agravo também não merece prosperar;

d) a tese de que, por ser uma empresa de empreendimentos imobiliários, o faturamento do grupo deveria ser considerado para a verificação do limite previsto pelo § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504/97 não merece prosperar, pois, independentemente de seu objeto social, o patrimônio e a personalidade jurídica da empresa não se confundem com os dos sócios que a compõem, de forma que todas as pessoas jurídicas que efetuaram doações eleitorais devem responder isoladamente pelas suas obrigações, em face de sua personalidade jurídica. Nesse sentido, cita julgamentos proferidos pelos Tribunais Regionais Eleitorais de Minas Gerais, de Goiás e de São Paulo;

e) também não merece prosperar a tese defensiva referente à aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois o entendimento jurisprudencial desta Corte Superior é firme no sentido de que a aplicação de tais princípios não autoriza a fixação da multa abaixo do limite legal. Nesse sentido, cita diversos julgados desta Corte Superior;

f) não procede, igualmente, o argumento de que a multa arbitrada teria caráter confiscatório, uma vez que – além de não se tratar de tributo, mas, sim, de multa eleitoral – “a multa aplicada no patamar mínimo, independentemente do seu valor, observa os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade [...] não importando o percentual que atingirá do faturamento declarado da empresa penalizada” (fl. 790v);

g) a penalidade referente à proibição de licitar e de contratar com o Poder Público deve ser mantida, pois, “embora os §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97 sejam autônomos, é cediço que tal autonomia não obsta o emprego simultâneo das duas sanções” (fl. 790v), além disso, no caso dos autos, o excesso da doação foi bastante elevado, tendo a doadora ultrapassado em aproximadamente três vezes o limite legal;

h) a jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que não é possível aplicar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade nas hipóteses em que a doação for deveras superior ao valor que poderia ter sido doado pela pessoa jurídica;

i) não há falar em que a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 enseja a extinção da aplicabilidade de sanções às

doações eleitorais realizadas pelas pessoas jurídicas antes da referida revogação;

j) a mens legis da Lei nº 13.165/2015, que revogou o art. 81 da Lei nº 9.504/97, não materializa nenhuma pretensão de livrar de coerção pessoas jurídicas que desrespeitaram o limite legal de doações eleitorais, mas, sim, a pretensão de “tornar ilegal toda e qualquer doação de recursos realizada por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais” (fl. 792v), razão pela qual não procede a alegação de que a sanção aplicada com base no art. 81 da Lei nº 9.504/97 deva ser afastada;

k) antes de a Lei nº 13.165/2015 entrar em vigor e revogar o art. 81 da Lei nº 9.504/97, o Supremo Tribunal Federal – no julgamento da ADI nº 4650 – já havia declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, apontando que tal entendimento só seria aplicável a partir das Eleições de 2016;

l) ao descumprir a lei então vigente, excedendo o limite legal de doação, a pessoa jurídica doadora assumiu a possibilidade de ser penalizada com as sanções previstas na lei: multa, proibição de licitar e de contratar com o Poder Público e, ainda, inelegibilidade dos seus dirigentes. Dessa forma, “se as regras de permissão de doação de pessoa jurídica não maculam os atuais mandatários [...] o seu equivalente normativo referente às doações ilegais (as multas e demais consequências) fica a salvo”, haja vista que “uma retroatividade seletiva, que eliminasse as sanções, mas preservasse as campanhas eleitorais vitoriosas, ofenderia também o direito à igualdade [...], a proibição de surpresa e a quebra da confiança, não podendo a retroatividade, então, ser aplicada de maneira discriminatória e, muito menos, a privilegiar aqueles que agiram em desconformidade com a legislação pertinente à sua conduta vigente à época” (fl. 793v);

m) o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – ao analisar, recentemente, a tese de perda de objeto das representações contra doações de pessoa jurídica acima do limite legal em curso – decidiu afastar a referida tese e manter a condenação da empresa ao pagamento de multa, respeitando as situações concretas consolidadas (RE nº 21-46, rel. Marli Marques Ferreira, DJE de 29.10.2015 e RE nº 22-30, rel. André Guilherme Lemos Jorge, DJE de 12.11.2015).

A Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. requereu que todas as publicações doravante sejam efetuadas em nome do advogado Joelson Dias – OAB nº 10441/DF (fl. 801), bem como solicitou a juntada do substabelecimento de fl. 802.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no parecer ofertado às fls. 804-813, manifestou-se pelo provimento do recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral e, em relação aos apelos interpostos pela Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda., manifestou-se pelo provimento do agravo e pelo não provimento do recurso especial, aduzindo, em suma, que:



- a) a cumulação das penalidades de multa e de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público não fere a razoabilidade no caso vertente, pois o valor doado em excesso – R\$ 143.725,82– não é insignificante e corresponde a mais de 135% do limite legal permitido, razão pela qual justifica a incidência plena das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 9.504/97;
- b) a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que o limite legal para doação deve ser calculado sobre o faturamento individualmente considerado de cada empresa componente de grupo econômico, pois possuidora de personalidade jurídica própria. Cita, nesse sentido, o julgamento do REspe 36-93/SP, rel. designada Min. Luciana Lóssio, DJE de 14.4.2014;
- c) não merece prevalecer a tese de que a citada jurisprudência do TSE não se aplicaria ao caso dos autos, que envolve construtora que se utiliza de Sociedade de Propósito Específico (SPE), pois o precedente acima citado tratou justamente de doação envolvendo grupo empresarial desse gênero;
- d) a criação de uma SPE para a realização de empreendimentos – além de não constituir exclusividade da incorporação imobiliária – enseja o surgimento de uma nova pessoa jurídica autônoma, que possui patrimônio e objeto separados da empresa controladora, razão pela qual “não há como se pretender confundir o faturamento das duas entidades – jurídica e economicamente distintas – para fins de definir o limite de doação para as campanhas eleitorais” (fl. 809);
- e) a contabilização do faturamento de todas as SPEs para a aferição do limite de doação da pessoa jurídica controladora, além de prejudicar a isonomia que deve existir entre os doadores de campanha, “inviabilizaria a fiscalização do efetivo cumprimento da norma, tendo em vista que, em situações extremas, seria permitido o cômputo de um mesmo faturamento bruto em mais de uma doação” (fl. 809);
- f) não há falar em aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para fins de redução da multa aplicada à empresa doadora, pois esta Corte já pacificou o entendimento de que os referidos princípios “não autorizam o Poder Judiciário a aplicar multa abaixo do mínimo legal, como também não pode considerá-la confiscatória, inclusive por não ter natureza tributária” (fl. 809);
- g) também não prospera a alegação de que a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 representaria a descriminalização da conduta de pessoas jurídicas que fizeram doações eleitorais acima do limite legal, pois não houve supressão legislativa do ilícito, mas, ao contrário, a instituição de um regime jurídico mais rigoroso, haja vista que, após a revogação do referido dispositivo, a lei passou a proibir doações de pessoas jurídicas em quaisquer patamares e não somente superiores a 2% do faturamento bruto obtido no ano-calendário anterior à eleição;
- h) esta Corte Superior já assentou a impossibilidade de se afastar a sanção imposta por doação acima do limite legal, realizada em momento anterior ao início da vigência da lei nova que revogou o art. 81 da Lei nº 9.504/97, por entender que não há lei mais benéfica que permita as doações realizadas por pessoas jurídicas. Cita, nesse

sentido, o julgamento do AgR-AI nº 117-60/CE, ocorrido na sessão de 24.5.2016;

i) a nova legislação – Lei nº 13.165/2015 – instituiu, sob o prisma sancionatório, um regime jurídico pior para as pessoas jurídicas, de forma que, “na atualidade, como as doações empresariais jamais poderia ser contabilizadas, o financiamento ocorreria obrigatoriamente mediante ‘caixa-dois’, e os infratores provavelmente estariam incursos nas penas do crime do art. 350 do Código Eleitoral” (fl. 811);

j) se o art. 15 da Lei nº 13.165/2015 fosse aplicado retroativamente, o responsável pela pessoa jurídica que efetuou doação eleitoral responderia pelo crime de falsidade ideológica, em concurso, com o candidato, tendo em vista a omissão quanto ao dever de declarar todos os valores arrecadados na campanha eleitoral;

k) outro óbice à aplicação retroativa do art. 15 da Lei nº 13.165/2015 se refere ao princípio constitucional da anualidade, segundo o qual – como a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 repercute no processo eleitoral – a inovação legislativa somente deve disciplinar o financiamento de campanhas eleitorais a partir de 2016.

A agravante Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. alega, em síntese, que:

a) o valor doado está dentro dos parâmetros legais, mesmo que estabelecidos em norma revogada e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, o que demonstra ser incabível a sanção de multa imposta;

b) a decisão agravada, ao concluir que o nosso ordenamento jurídico não contemplou a possibilidade de serem realizadas doações a campanhas eleitorais com base no faturamento bruto de grupos econômicos, citou precedentes que não têm similitude fática com o caso, pois não tratam de sociedade de propósito específico;

c) o precedente citado na decisão agravada como sendo relacionado à apuração do faturamento de sociedade de propósito específico, na realidade, se refere à sociedade anônima, ou seja, situação distinta do caso;

d) por se tratar de empresa de empreendimento imobiliário, cuja prática negocial difere de empresas de outra natureza, foi

atendido o limite para doação de 2% sobre o faturamento bruto do ano anterior ao pleito;

e) não se trata de grupo econômico, com empresas autônomas e distintas, mas de empresas interligadas entre si;

f) a diferença entre as empresas interligadas consistem em: dependência econômica, temporariedade, ausência de independência em relação à sócia majoritária e, para fins de tributação, a distribuição dos lucros da sociedade de propósito específico pode compor os ganhos de sua sócia principal;

g) *“para o ano base de 2013, era sócia de aproximados 99% quatro sociedades de propósito específico, totalizando um faturamento bruto de mais de trinta e cinco milhões de reais, o que revela que a doação efetuada pela ora agravante encontra-se dentro do limite legal”* (fl. 848);

h) é imprescindível a aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade quando está comprovada a existência de patrimônio insuficiente da empresa para arcar com o valor arbitrado na condenação, sendo possível a redução da multa inclusive abaixo do mínimo legal estabelecido;

i) o precedente citado na decisão agravada para afirmar que não é possível a redução da multa abaixo do mínimo legal não se amolda ao presente caso, pois, no paradigma, não foi examinada a tese de inviabilidade do funcionamento da própria empresa;

j) tendo em vista que o objetivo da multa prevista no art. 81 da Lei 9.504/1997 é reprovar e prevenir a prática da conduta, a partir do momento em que a sanção transcende o valor doado em excesso, deixa de ser suficiente para coibir a conduta e perde a eficácia, pois levaria ao inadimplemento em razão do valor que fora exageradamente imposto. Nesse sentido é a

orientação do Supremo Tribunal Federal para a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

k) o valor arbitrado da multa não pode ser antieconômico, devendo ser observada a condição econômica da empresa para não impedir o seu funcionamento e manutenção;

l) o valor excessivo da multa imposta – equivalente a mais de 20% do seu faturamento – tem efeito de confisco, vedado pelo art. 150, IV, da Constituição Federal, de modo que deve ser considerado não apenas o seu faturamento como também o das sociedades de propósito específico que a compõem;

m) o entendimento a ser aplicado é aquele previsto no art. 367 do Código Eleitoral, que determina a observância da condição econômica para a imposição e para a cobrança de qualquer multa, conforme a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais;

n) a Lei 13.165/2015 não previu nenhuma sanção às pessoas jurídicas que efetuarem doação a campanhas eleitorais, razão pela qual deve ser aplicado ao caso o art. 15 do referido diploma legal, em razão da retroatividade da lei mais benéfica no direito sancionatório.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou, caso contrário, postula que o agravo regimental seja submetido ao plenário desta Corte para exame, a fim de que seja conhecido e provido.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões às fls. 858-864, nas quais postula o desprovimento do agravo regimental, aduzindo que:

a) é evidente a pretensão do agravante em rediscutir as teses já apreciadas no julgamento do feito, não procedendo os argumentos de que os precedentes citados na decisão agravada e no acórdão regional são distintos do presente caso

por não tratar de doações realizadas por sociedades de propósito específico;

b) o acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que, como o limite é estabelecido para a pessoa jurídica, havendo distinção entre a controladora e a sociedade de propósito específico, não é possível admitir a soma dos faturamentos sem violar a lei;

c) o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.650/DF, declarou a inconstitucionalidade do art. 81, *caput* e § 1º, da Lei 9.504/97, determinando a aplicação imediata da decisão, a partir das Eleições de 2016 e resguardadas as situações concretas até então consolidadas;

d) a Lei 13.165/2015 revogou as disposições do art. 81 da Lei 9.504/97 sem conferir eficácia retroativa ao novo regime jurídico de doações, de modo que devem ser respeitadas as relações jurídicas constituídas sob a égide das disposições revogadas;

e) no julgamento do AgR-AI 117-60/CE, esta Corte assentou a impossibilidade de afastar a sanção imposta por doação acima do limite legal por pessoa jurídica, realizada em momento anterior ao início da vigência da Lei 13.165/2015;

f) embora tenham sido revogadas as penalidades do art. 81 da Lei das Eleições, a nova legislação instituiu regime jurídico pior para as pessoas jurídicas sob o prisma sancionatório, tendo em vista que, como as doações empresariais jamais poderiam ser contabilizadas, o financiamento ocorreria obrigatoriamente mediante "caixa dois" e os infratores provavelmente responderiam pelo crime do art. 350 do Código Eleitoral;

g) a aplicação retroativa do art. 15 da Lei 13.165/2015 é inviável, em razão do princípio constitucional da anualidade, previsto no art. 16 da Constituição Federal, o qual impõe a

aplicação das normas ali previstas para as campanhas a partir do ano de 2016;

h) é pacífico o entendimento desta Corte no sentido de ser inviável a redução da multa abaixo do mínimo legal com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

i) a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de não considerar a multa por doação acima do limite legal confiscatória, uma vez que ela não tem natureza tributária.

Nas razões do seu agravo regimental, o Ministério Público Eleitoral sustenta, em síntese, que:

a) não é necessário o reexame da matéria fático-probatória para a imposição da sanção de proibição de licitar e contratar com o Poder Público, pois as circunstâncias fáticas relacionadas à doação ilícita estão delineadas no acórdão regional;

b) a jurisprudência desta Corte é no sentido de aplicar cumulativamente as sanções de multa e proibição de contratar com o Poder Público quando o limite de doação é ultrapassado em valor excessivo;

c) de acordo com o precedente deste Tribunal colacionado no recurso especial, cuja similitude fática com o caso presente foi devidamente demonstrada, é possível verificar que o excesso de R\$ 143.725,82 não é insignificante, correspondendo a aproximadamente 4,7% do faturamento bruto da empresa, o que atrai a aplicação plena das sanções do art. 81 da Lei das Eleições, não se afigurando desproporcional a imposição da sanção pretendida.

Requer o provimento do agravo regimental, em juízo de retratação ou por deliberação do colegiado, a fim de que se dê provimento ao recurso especial.



Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. apresentou contrarrazões às fls. 871-877, pugnando pelo desprovemento do agravo regimental interposto pelo Ministério Público, sob os seguintes fundamentos:

- a) como assentou a decisão agravada, não foi alegada ofensa ao art. 93, IX, da Constituição Federal, a fim de viabilizar a anulação da decisão na origem;
- b) o Ministério Público Eleitoral pretende o reexame da matéria fática, o que encontra óbice na Súmula 24 deste Tribunal;
- c) considerando que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que as sanções previstas no art. 81 da Lei 9.504/1997 são autônomas e sua aplicação conjunta depende da gravidade da infração, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a imposição isolada de multa se mostrou suficiente para a Corte Regional, o que foi mantido por este Tribunal;
- d) não há nenhuma circunstância que justifique a aplicação da sanção de proibição de contratar com o Poder Público, tendo em vista que o fato não foi grave o suficiente nem apto a influenciar o resultado do pleito.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, os agravos regimentais são tempestivos. A decisão agravada foi publicada no DJE em 8.9.2016, quinta-feira (fl. 840), e o agravo regimental interposto por Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. foi protocolado em 12.9.2016, segunda-feira (fl. 841), por advogada habilitada nos autos (procuração à fl. 62 e substabelecimento à fl. 802).



O Ministério Público Eleitoral foi intimado pessoalmente da decisão agravada em 13.9.2016 (fl. 856), e o apelo foi interposto em 15.9.2016 (fl. 865), dentro do tríduo legal.

Eis os fundamentos da decisão agravada (fls. 827-839):

Examino, inicialmente, o agravo interposto pela Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.

O agravo é tempestivo. A decisão que negou seguimento ao recurso especial foi publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 25.5.2016 (fl. 747), e o apelo foi interposto em 27.5.2016 (fl. 749), em petição subscrita por advogado habilitado nos autos (procuração à fl. 62).

O Presidente do Tribunal de origem, ao negar seguimento ao recurso especial manejado pela ora agravante, consignou o seguinte (fls. 741-742):

[...]

Nego seguimento ao recurso especial interposto pela empresa "Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.", por não reunir as condições que lhe são próprias.

Com efeito, a recorrente não logrou êxito em demonstrar a alegada violação ao artigo 81 da Lei das Eleições, estando o acórdão recorrido em conformidade com o posicionamento do colendo Tribunal Superior Eleitoral, "in verbis": "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" (REspe nº 309887, Porto Alegre/RS, acórdão de 9/10/2012, relator Ministro José Antônio Dias Toffoli, DJE de 7/11/2012, tomo 214, p. 70).

De igual modo, não há falar em afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois a multa foi cominada no seu patamar mínimo e o colendo Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou sobre a impossibilidade de redução da sanção abaixo do mínimo legal, nos seguintes termos: "Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, 'Conquanto devam ser observados os princípios da razoabilidade e [da] proporcionalidade na fixação da multa, não é possível estabelecer valor abaixo do mínimo previsto na legislação de regência'" (AgR-REspe nº 1798, Sousa/PB, acórdão de 17/11/2015, relatora Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJE de 7/12/2015, tomo 231, p. 61/62).

Além disso, também não prospera o suscitado caráter de confisco da multa (artigo 150, IV, da CF), pois, à luz da jurisprudência da colenda Corte Eleitoral, "Não merece prosperar o argumento referente à inconstitucionalidade das sanções previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, tendo em vista o caráter confiscatório da multa e levando-se

em conta o seu objetivo, pois as multas eleitorais não têm natureza de tributo" (TSE, AgR-REspe nº 174418, Dracena/SP, acórdão de 24/06/2014, relator Ministro João Otávio de Noronha, DJE de 4/8/2014, tomo 142, p. 52/53).

Sendo assim, de rigor a aplicação, às hipóteses acima, do disposto no enunciado da Súmula 83 do colendo Superior Tribunal de Justiça, "in verbis": "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida", aplicável a ambos os fundamentos de admissibilidade do recurso especial, consoante pacífica orientação dos Tribunais superiores (TSE, AgR-AI nº 11326, Barra Mansa/RJ, acórdão de 1/2/2011, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, DJE de 18/2/2011, tomo 35, p. 18; STJ, AgRg no REsp nº 795184/SP, Ministro Celso Limongi, Sexta Turma, julgado em 16/12/2010, DJE de 1/2/2011).

Quanto aos invocados princípios da "abolitio criminis" e da retroatividade benigna (artigo 5º, XL, da CF), releva notar que a Lei nº 13.165/2015, de 29 de setembro de 2015, revogou expressamente o artigo 81 da Lei das Eleições. Todavia, os fatos aqui narrados são anteriores à publicação da referida inovação e, como se sabe, em regra, a nova lei não deve ser aplicada às situações constituídas sob a égide da lei anterior, revogada ou alterada, em homenagem ao princípio da segurança jurídica (artigos 5º, XXXVI, CF e 6º da LINDB), conforme consignado no aresto questionado.

[..]

Vê-se, portanto, que a decisão agravada negou seguimento ao recurso especial interposto pela empresa doadora com base na aplicação da Súmula 83 do Superior Tribunal de Justiça, por entender que – em relação aos três primeiros argumentos: a) de que o limite da doação deve ser aferido mediante a contabilização do faturamento bruto de todo o grupo econômico do qual faz parte a empresa doadora; b) de que a fixação da multa em cinco vezes a quantia doada em excesso representaria ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; c) de que a multa aplicada teria caráter confiscatório – o acórdão recorrido foi firmado em consonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte Superior.

Por fim – no que tange ao argumento de que a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 ensejaria a extinção da aplicabilidade de sanções às doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas –, o Presidente do Tribunal a quo registrou que o entendimento adotado pelo acórdão recorrido foi correto, pois a lei nova que revogou o referido dispositivo não deve ser aplicada às situações constituídas sob a égide da lei anterior, revogada ou alterada, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica.

A agravante alega que há precedentes jurisprudenciais que admitiram a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para abrandar penalidades excessivas e que a desproporcionalidade da multa deve ser aferida pelo valor arbitrado, e não pelo patamar mínimo legal.

Insiste em que o valor da multa aplicada configura uma situação de confisco, porquanto “gerará excessiva onerosidade e provavelmente o fim da empresa, uma construtora que enfrenta uma difícil fase em um contexto de depressão econômica no Brasil” (fl. 755).

Aduz, ainda, que – por se tratar de uma empresa de empreendimentos imobiliários que destina sociedades de propósito específico (SPEs) para cada um de seus empreendimentos – o limite legal para sua doação deve ser aferido mediante a contabilização do faturamento bruto de todas as SPEs que a constituem, que totalizaria mais de R\$ 35.000.000,00.

Por fim, sustenta que – em razão da revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 pela Lei nº 13.165/2015 – nenhuma representação ajuizada com base neste dispositivo legal poderá ser julgada procedente, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade, pois a nova lei “acabou por ‘descriminalizar’ a conduta da pessoa jurídica que realizou doações ou contribuições acima do limite legal, tornando o fato atípico” (fls. 766-767).

Todavia, ainda que se entenda que a Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. atacou todos os fundamentos da decisão agravada, não lhe assiste razão quanto à argumentação contida no recurso especial.

No caso concreto, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, soberano no exame das provas, afastou a aplicação da sanção prevista no § 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97, mas manteve a multa aplicada no patamar mínimo legal, nos termos da seguinte fundamentação (fls. 659-674):

[...]

Inicialmente, ressalto que, no tocante à natureza da atividade empresarial desenvolvida pela recorrente, muito embora nosso ordenamento jurídico permita a reunião de sócios e de empresas para o desenvolvimento da ordem econômica, nos moldes do artigo 170 da CF, não prevê personalidade jurídica ao conjunto, que constitui grupo despersonalizado e sem patrimônio próprio.

Ao contrário, nos moldes do artigo 44, II, do Código Civil, cada uma das pessoas jurídicas criadas pela empresa de empreendimentos imobiliários é dotada de personalidade jurídica própria, muito embora possam optar por se agrupar entre si, para melhor perseguir seus interesses.

Nessa linha, a legislação eleitoral não contemplou a possibilidade de serem realizadas doações a campanhas eleitorais com base no faturamento bruto, quer de grupos econômicos, quer como na hipótese dos autos de construtora que se vale da SPE e doa pela própria construtora, mas apenas individualmente, considerando-se o faturamento bruto das empresas que o compõem, conforme reza o parágrafo 1º do artigo 81 da Lei 9.504/97:

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.

Ao elaborar o comando normativo supra, o legislador considerou cada uma das pessoas jurídicas como única, não havendo, portanto, amparo legal para considerar o faturamento total de empresas interligadas entre si para fins de limitar as doações de campanha.

Aliás, no âmbito contábil, as pessoas jurídicas possuem despesas e receitas próprias, analisadas isoladamente, premissa esta utilizada para estabelecer que as doações para campanhas eleitorais não podem ultrapassar 2% do faturamento bruto da pessoa jurídica.

A norma insculpida no artigo 81 da Lei 9.504/97 é clara e não admite interpretação extensiva pelo aplicador do direito, já que, segundo as regras de hermenêutica, a interpretação não deve modificar a finalidade da norma, sob pena de violação ao primado da separação de poderes.

Soma-se a isto, ainda, o fato de que a proposta da recorrente inviabilizaria a fiscalização das doações de campanhas, já que condicionaria a punição de uma empresa à análise de eventuais doações realizadas por todas demais as empresas ligadas entre si.

Nesse sentido, a SPE – Sociedade de Propósito Específico, ainda que estabeleça uma relação de dependência econômica com a principal e seja constituída temporariamente, na verdade a doação por ela feita é de ser considerada não em relação à majoritária, mas sim em relação à própria SPE.

O decidido pelo C. TSE e por este E. Regional, ainda que cuide de situação econômica diversa, pode ser aplicado na hipótese versada nos autos, *in verbis*:

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. (omissis).

2. (omissis)

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. (omissis).



5. Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n.º 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).

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. ILEGITIMIDADE ATIVA. ILICITUDE DA PROVA. FATURAMENTO BRUTO DO GRUPO ECONÔMICO. DESPROVIMENTO.

1. (omissis).

2. (omissis).

3. (omissis).

4. O limite de doação de 2%, previsto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97, deve ser calculado exclusivamente sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica que realizou a doação, não sendo possível considerar-se o faturamento do grupo econômico ao qual pertence. Precedentes.

5. Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 33996, Acórdão de 24/06/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 144, Data 06/08/2014, Página 94/95)

RECURSO ELEITORAL – doação de recursos acima do limite legal – pessoa jurídica – sentença de procedência – para a fixação da base de cálculo do valor permitido para a doação de que trata o artigo 81 da Lei nº 9.504/97 deve-se considerar o faturamento bruto individual da empresa doadora e não do Grupo Econômico ao qual pertença – recurso desprovido. (RECURSO nº 1238, Acórdão de 15/09/2015, Relator(a) MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, Publicação: DJESP – Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 21/09/2015)

Tampouco merece guarida o argumento de inconstitucionalidade das sanções previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 81 da Lei n.º 9.504/97, ao argumento de que teria caráter confiscatório, pois as multas eleitorais não possuem natureza de tributo.

Trago à baila decisões do Egrégio TSE e desta C. Corte:

[...]

Ademais, diante da relevância do bem a ser protegido, qual seja, a legitimidade do pleito, revela-se que a aplicação de sanção pecuniária, conquanto severa, não ofende a proporcionalidade e a razoabilidade, vez que o objetivo da

norma é justamente inibir a prática de doações por pessoas jurídicas em montantes superiores a 2% do faturamento bruto auferido no ano anterior à eleição.

No que concerne à questão atinente aos reflexos da declaração de inconstitucionalidade do art. 81, caput e § 1º, da Lei das Eleições, proferida pelo C. Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 4650/DF, esta já foi devidamente analisada por esta E. Corte, em acórdão de minha relatoria, conforme excerto a seguir transcrito:

[...]

De igual modo, esta C. Corte também já se manifestou acerca da revogação expressa do artigo 81 da mencionada norma pela Lei n. 13.165/15 nos autos do Recurso Eleitoral n. 22-30, de Relatoria do Eminentíssimo Juiz André Lemos Jorge, nos seguintes termos:

[...]

Como se vê, a revogação do art. 81 da Lei das Eleições não tem o condão de afastar a penalidade imposta pelo MM. Juízo de piso.

Tendo a Corte se manifestado expressamente sobre a matéria arguida com a aquiescência expressa do d. órgão ministerial, não há razão para abrir-se “vista” para a manifestação de tese não comungada por este Tribunal.

In casu, as informações prestada pela Receita Federal do Brasil (em sigilo) asseveram que a recorrente auferiu faturamento bruto no valor de R\$ 5.313.709,30 no ano-calendário de 2013, efetuou doação no montante de R\$ 250.000,00 (fl. 21), tendo extrapolado em R\$ 143.725,82 o limite legal, pois o valor máximo a ser doado seria de R\$ 106.274,18. Desta feita, adequada a aplicação da multa de R\$ 718.629,10, correspondente a cinco vezes o valor doado em excesso.

Aliás, frise-se que a multa foi culminada no mínimo legal, o que impede a sua redução. Nesse sentido, já se manifestou o C. TSE:

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) (g.n.)

Destaque-se, ainda, que é de aplicação impositiva a sanção prevista no art. 81, § 2º da Lei das Eleições, não tendo o legislador atribuído discricionariedade ao julgador em relação à possibilidade de aplicação da multa. Tal dispositivo já fora instituído de acordo com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista que a multa deve ser fixada com base no excedente doado.

Deste modo, de rigor a manutenção da sentença recorrida, considerando-se que a multa foi fixada em seu patamar mínimo, o que se revela suficiente e adequado ao presente caso, em conformidade com os princípios invocados (razoabilidade e proporcionalidade).

Por fim, quanto à sanção consistente na proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de 5 (cinco) anos, observo que referida sanção constitui penalidade autônoma em relação à sanção pecuniária, razão pela qual, após a análise das peculiaridades do caso, considero que sua aplicação revela-se desmedida. Assim, a aplicação da sanção pecuniária mostra-se suficiente e adequada para o presente caso.

Neste sentido, já se pronunciou esta C. Corte:

[...]

Diante do exposto, dou parcial provimento ao recurso, apenas para afastar a imposição da pena prevista no artigo 81, § 3º, da Lei 9.504/97, referente à proibição de licitar e contratar com o Poder Público.

[...]



Vê-se, portanto, que a Corte Regional concluiu que o faturamento bruto do grupo econômico do qual a empresa doadora alega fazer parte não pode ser utilizado para fins de apuração do limite previsto no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504/97, porquanto esse entendimento "inviabilizaria a fiscalização das doações de campanhas, já que condicionaria a punição de uma empresa à análise de eventuais doações realizadas por todas demais as empresas ligadas entre si" (fl. 660).

Observo que o acórdão regional está em consonância com a atual jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que "o limite de 2% deve ser calculado sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, isoladamente, não abrangendo os grupos empresariais, que, apesar de possuírem interesses comuns, são, em regra, entes despersonalizados e sem patrimônio próprio" (AgR-AI nº 344-29, DJE de 6.11.2013, e AgR-Respe nº 147-40, DJE de 22.10.2013, ambos da relatoria do Ministro Dias Toffoli).

No mesmo sentido, aponto os seguintes julgados: AgR-AI nº 2805-11, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 4.4.2014; AgR-REspe nº 148-25, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 24.3.2014; e AgR-REspe nº 69-62, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 28.2.2014.

Destaco precedente que tratou especificamente da questão atinente à apuração do faturamento de Sociedade de Propósito Específico (SPE), a saber:

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. ILEGITIMIDADE ATIVA. ILICITUDE DA PROVA. FATURAMENTO BRUTO DO GRUPO ECONÔMICO. DESPROVIMENTO.

[...]

4. O limite de doação de 2%, previsto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97, deve ser calculado exclusivamente sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica que realizou a doação, não sendo possível considerar-se o faturamento do grupo econômico ao qual pertence. Precedentes.

5. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 339-96, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 6.8.2014.)

Desse modo, para a aferição do limite de doações eleitorais, não há como ser considerado o faturamento de grupo econômico ou de empresa controladora ou controlada, devendo o cálculo ser realizado com base exclusivamente nos dados financeiros da pessoa jurídica doadora.

Observo, ainda, que não há falar em que a sanção pecuniária imposta no caso em tela teria caráter confiscatório, pois, conforme entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte, "a aplicação de multa eleitoral por afronta ao art. 81 da Lei das Eleições decorre da inobservância do teto estabelecido na legislação eleitoral não ofende os princípios da igualdade e da proporcionalidade, tendo em vista que estabelece critério objetivo e igualitário para todas as empresas"

(AgR-REspe nº 510-93/RJ, rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJE de 6.11.2015).

No mesmo sentido, é firme a seguinte orientação: "Não há efeito confiscatório na aplicação de multa no caso em questão. A aplicação do artigo 150, IV, da CF diz respeito à tributação exorbitante, que, por definição do artigo 3º do Código Tributário Nacional, não se confunde com sanções aplicadas por ilicitudes. No caso, a infração administrativa de extrapolação do limite legal de doação à campanha impõe como uma das sanções multa em seu mínimo legal, não se devendo falar em confisco, inexistindo afronta aos artigos 1º, III; 5º, X e XII; e 93, IX, da CF" (AgR-AI nº 2263-90, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 6.5.2014).

Da mesma forma, a pretensão de redução do valor da sanção pecuniária mediante a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não merece prosperar, pois esta Corte já pacificou o entendimento de que os referidos princípios "não autorizam o Poder Judiciário a aplicar multa abaixo do mínimo legal, como também não se pode considerá-la confiscatória, inclusive por não ter natureza tributária" (REspe nº 36-93/SP, de minha relatoria, DJE de 14.4.2014).

Por fim, observo que, ao afastar a alegação de que o art. 15 da Lei nº 13.165/2015 deveria ser aplicada retroativamente para afastar todas as sanções aplicadas às pessoas jurídicas que realizaram doações acima do limite legal previsto para os pleitos anteriores, o acórdão recorrido também foi proferido em consonância com a jurisprudência desta Corte, cujo entendimento firmado recentemente é no sentido de que "a revogação da norma que impõe multa não implica isenção dos responsáveis em relação às sanções vigentes no momento em que a irregularidade foi praticada" (AgR-AI 117-60/CE, de minha relatoria, DJE de 2.8.2016).

Além disso, já se decidiu que:

[...] ao declarar a inconstitucionalidade do art. 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97, o Supremo Tribunal Federal aumentou o rigor contra as doações a partidos políticos para campanhas feitas por estes entes personificados. Se anteriormente era admissível doação de pessoas jurídicas até determinado patamar, atualmente nenhuma doação é permitida.

3. Aplica-se à espécie a regra geral definida no art. 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. A multa impugnada pela agravante foi aplicada em razão da doação que extrapolou o limite imposto no art. 81, § 1º, da Lei das Eleições vigente à data do fato e, portanto, permanece íntegra a sua incidência, na forma aplicada pelas instâncias de origem.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 36-14, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 1º.7.2016.)

Assim, "estando assentada a matéria na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula 83 do Superior Tribunal de Justiça, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na letra a do permissivo constitucional" (AgR-REspe nº 817-88, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 13.3.2015).



Passo ao exame do recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral.

O recurso especial é tempestivo. O Parquet foi intimado do acórdão recorrido em 29.4.2016, sexta-feira (fl. 701v), e o apelo foi interposto em 4.5.2016, quarta-feira (fl. 704), em peça subscrita por Procurador Regional Eleitoral.

O Ministério Público Eleitoral aponta dissenso jurisprudencial, argumentando que o acórdão regional, ao afastar a aplicação da sanção de proibição de licitar e contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos, divergiu do entendimento firmado por esta Corte Superior sobre a matéria.

Na espécie, destaco os seguintes trechos do acórdão regional (fls. 667-669):

[...]

In casu, as informações prestada pela Receita Federal do Brasil (em sigilo) asseveram que a recorrente auferiu faturamento bruto no valor de R\$ 5.313.709,30 no ano-calendário de 2013, efetuou doação no montante de R\$ 250.000,00 (fl. 21), tendo extrapolado em R\$ 143.725,82 o limite legal, pois o valor máximo a ser doado seria de R\$ 106.274,18. Desta feita, adequada a aplicação da multa de R\$ 718.629,10, correspondente a cinco vezes o valor doado em excesso.

[...]

Deste modo, de rigor a manutenção da sentença recorrida, considerando-se que a multa foi fixada em seu patamar mínimo, o que se revela suficiente e adequado ao presente caso, em conformidade com os princípios invocados (razoabilidade e proporcionalidade).

Por fim, quanto à sanção consistente na proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de 5 (cinco) anos, observo que referida sanção constitui penalidade autônoma em relação à sanção pecuniária, razão pela qual, após a análise das peculiaridades do caso, considero que sua aplicação revela-se desmedida. Assim, a aplicação da sanção pecuniária mostra-se suficiente e adequada para o presente caso.

[...]

Ainda que assista razão ao Ministério Público Eleitoral quando afirma que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que deve ser considerado o montante do excesso como um dos critérios para a aplicação proporcional da sanção então descrita no § 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97, o afastamento da penalidade no caso em tela ocorreu "após análise [soberana pelo TRE/SP] das peculiaridades do caso", inclusive no que tange à fixação da sanção pecuniária no patamar mínimo.

Conquanto se possa guardar reserva a respeito da qualidade da fundamentação do acórdão recorrido nesse particular, o fato é que o Parquet não opôs embargos de declaração a fim de sanar eventual



omissão ou obscuridade no tocante às tais "peculiaridades do caso" nem aduziu ofensa ao art. 93, IX, da Constituição Federal para viabilizar a anulação do decisum, de sorte que se revela inviável, ante as limitações da instância extraordinária, a pesquisa a respeito das circunstâncias fáticas e probatórias que levaram o Tribunal a quo a assim entender. Incide, quanto ao ponto, o teor da Súmula 24 do Tribunal Superior Eleitoral.

*Assim, pelas razões expostas e nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, **nego seguimento ao agravo interposto pela sociedade empresária Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. e ao recurso especial manejado pelo Ministério Público Eleitoral.***

Examino, inicialmente, o agravo regimental interposto pela sociedade empresarial Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.

A agravante afirma que a doação realizada à campanha eleitoral é lícita, pois obedeceu ao limite de 2% do faturamento bruto, previsto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97.

Defende que os julgados mencionados na decisão agravada não dizem respeito a sociedades de propósito específico, não se amoldando ao caso dos autos.

Ao contrário do que foi afirmado pela agravante, o precedente citado na decisão agravada – AgR-REspe 339-96, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 6.8.2014 – diz respeito a sociedade de propósito específico. Destaco o seguinte trecho da sentença proferida pelo juízo de primeiro grau, disponível no Sistema de Acompanhamento Processual da Justiça Eleitoral:

Também não acode a Representada a alegação de que é "Sociedade de Propósito Específico", integrante do Grupo Econômico TECNISA S.A., cujo faturamento bruto de 2009 foi superior a Setecentos Milhões de Reais. É que a doação em causa foi efetuada pela Representada especificamente e não pelo Grupo Econômico. Assim, considerando que a Representada declarou para à Delegacia da Receita Federal faturamento bruto zero (R\$ 0,00), ela não poderia doar nenhum centil sequer à campanha presidencial na eleição de 2010. Mesmo assim, ela doou R\$ 120.000,00, afrontando com toda evidência o limite legal estabelecido na Lei nº 9.504/97, artigo 81, § 1º (v. fl. 8 e 234).

A sociedade empresarial afirma também que o julgado trata de sociedade anônima, razão pela qual não seria aplicável à espécie.

Não assiste razão à agravante quanto ao ponto, pois as sociedades de propósito específico não constituem classe ou tipo próprio de sociedade comercial. A denominação, comumente reduzida para a sigla SPE, diz respeito ao objeto social da empresa, que, por decisão do seu quadro social, é restrito a uma única finalidade. Essa prática é regularmente adotada, por exemplo, na realização de empreendimentos imobiliários. É normal a constituição de empresas específicas para a realização de um único empreendimento imobiliário, seja para estancar responsabilidades e proteger o patrimônio imobiliário, seja para permitir a participação de outros sócios no negócio – o que normalmente ocorre nos casos de permutas com os donos do terreno onde o empreendimento será construído.

Tais empresas, contudo, são regidas pelas regras próprias das sociedades previstas na legislação vigente (sociedade anônima, limitada, entre outras) e não se confundem com outras formas de associação que não resultam na criação de uma personalidade jurídica própria, como ocorre nos casos de consórcio de empresas ou da sociedade em conta de participação.

A agravante sustenta, ainda, que a jurisprudência desta Corte acerca da aferição do faturamento bruto no caso de grupos econômicos não se aplica à espécie, pois não diz respeito a sociedades de propósito específico.

Como já afirmado, as Sociedades de Propósito Específico (SPEs) são pessoas jurídicas formadas para a execução de determinado empreendimento, dotadas, além das personalidades negocial e judicial próprias, da personalidade patrimonial individualizada, o que lhes confere a capacidade de deter bens, registrá-los em seu ativo e comercializá-los.

O regime jurídico da SPE é definido a partir da escolha do seu tipo societário, observando-se as respectivas regras de constituição e de funcionamento. Ou seja, se a SPE for sociedade limitada ou sociedade anônima, ela passa, uma vez constituída, a ter personalidade jurídica própria, com direitos, obrigações e estrutura diferenciada dos demais empreendimentos realizados direta ou indiretamente (por meio de outras empresas específicas) por seus sócios ou acionistas.



Após essas breves considerações acerca das características da SPE, é perceptível que as atividades desenvolvidas por sociedade desse tipo e, em consequência, o seu faturamento são próprios e não se confundem com os rendimentos auferidos por seus sócios em outras empresas.

É certo que eventual distribuição de lucro gerado pela SPE poderá ser considerada para efeito da aferição da disponibilidade financeira do sócio beneficiado pela distribuição do lucro ou de dividendos. Mas, não é esse o caso dos autos. O que se pretende afirmar aqui é que, para efeito da aferição do faturamento da SPE, devem ser considerados os faturamentos gerados pelas demais empresas que possuem uma única controladora. Vale dizer, seria admitir que o faturamento de uma empresa controlada fosse aferido pela soma dos faturamentos das demais empresas controladas.

A hipótese, em tudo, se assemelha à possibilidade de se considerar o faturamento de grupos empresariais para efeito da aferição dos limites de doação, o que não é admitido pela pacífica jurisprudência deste Tribunal a respeito do tema.

Com efeito, as sociedades de propósitos específicos controladas por determinada sócia (*holding*) nada mais são do que sociedades componentes de um grupo econômico, em que cada uma das empresas que o compõem tem personalidade jurídica própria e patrimônio destacado, de modo que as doações feitas em nome dessas sociedades deve considerar exclusivamente o faturamento da sociedade que efetuou a doação, e não a somatória das integrantes do grupo.

Além disso, conforme já explicitado, o AgR-REspe 339-96, rel. Min. João Otávio de Noronha, tratou exatamente de doação feita por sociedade de propósito específico, tendo sido rejeitada, também naquela assentada, a pretensão de soma do faturamento da doadora com o das demais componentes do grupo¹.

¹ Eis a ementa daquele julgado:

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. ILEGITIMIDADE ATIVA. ILICITUDE DA PROVA. FATURAMENTO BRUTO DO GRUPO ECONÔMICO. DESPROVIMENTO.

A agravante também afirma, considerando-se o valor excessivo da multa, que devem ser aplicados ao caso os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois teria sido comprovado que a empresa não tem patrimônio suficiente para arcar com o valor arbitrado na condenação. Defende que a multa pode ser reduzida a valor abaixo do mínimo legal, sob pena de inviabilizar a continuidade da empresa.

Defende, caso seja considerado apenas o seu faturamento, e não o das sociedades de propósito específico que a compõem, que a multa aplicada terá efeito confiscatório, vedado pelo art. 150, IV, da Constituição Federal, pois o valor da penalidade equivale a mais de 20% do seu faturamento.

A questão atinente à inviabilização da continuidade da empresa em razão da multa aplicada não foi objeto de exame pelo Tribunal de origem, não podendo ser conhecida por esta Corte. Ressalte-se que a falta de manifestação sobre a questão pela Corte Regional impede o seu exame, pois, *“em sede de recurso especial, somente elementos contidos na moldura descrita pelo v. acórdão regional podem ser objeto de nova valoração jurídica”* (AgR-AI 119-57, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE de 25.5.2010).

Assiste razão à agravante ao afirmar que a fixação da multa prevista no § 2º do art. 81 da Lei 9.504/97 deve obedecer aos limites da proporcionalidade e da razoabilidade. Todavia, reitero que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não autorizam o Poder Judiciário a aplicar multa abaixo do mínimo legal. Acrescento os seguintes precedentes a respeito do tema: *“Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não é possível deixar de aplicar ou fixar abaixo do mínimo legal a multa decorrente da procedência da representação por excesso de doação”* (AgR-AI 14-51, de minha relatoria, DJE de 26.9.2016). No mesmo sentido: *“A fixação de multa abaixo do mínimo legal*

[...]

4. O limite de doação de 2%, previsto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97, deve ser calculado exclusivamente sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica que realizou a doação, não sendo possível considerar-se o faturamento do grupo econômico ao qual pertence. Precedentes.

5. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 339-96, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 6.8.2014.)



significaria negar vigência à disposição legal que estabelece os limites para a sanção pecuniária” (AgR-REspe 1326-69, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 2.2.2016).

Destaco também o seguinte julgado deste Tribunal: “*É firme a jurisprudência no sentido de que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem balizar a fixação da multa nos limites de que trata o § 3º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, não sendo possível fixá-la abaixo do mínimo legal (AgR-REspe nº 20-50, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 31.3.2016; AgR-AI nº 2239-62, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 26.3.2014, AgR-REspe nº 1943-40, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 20.8.2014)*” (AgR-AI 9-91, de minha relatoria, DJE de 24.6.2016).

Quanto ao argumento de que a aplicação de multa no caso gera verdadeiro efeito confiscatório, ressalto que “*não merece prosperar o argumento referente à inconstitucionalidade das sanções previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, tendo em vista o caráter confiscatório da multa e levando-se em conta o seu objetivo, pois as multas eleitorais não têm natureza de tributo. Precedentes*” (AgR-REspe 1744-18, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 4.8.2014). Na mesma linha: “*Multa por doação acima do limite legal não tem efeito confiscatório*” (AgR-AI 49-47, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 22.12.2014).

Ademais, não há como aferir, nos estritos limites da devolutividade do recurso especial, se a multa aplicada em seu mínimo legal acarretaria necessariamente a inviabilidade da empresa, argumento que, em princípio, não se sustenta. Afinal, se a agravante – pessoa jurídica que, ao menos em tese, é voltada ao lucro – tinha alta disponibilidade financeira para realizar doações a campanhas eleitorais em tão elevado montante, certamente não terá maiores dificuldades em efetuar o recolhimento da multa, ainda que de forma parcelada.

A agravante aponta, ainda, que o art. 81 da Lei 9.504/97, que regulamenta as doações de pessoas jurídicas e as sanções decorrentes do descumprimento dos limites fixados no referido

dispositivo, foi revogado pela Lei 13.165/2015. Defende, assim, que a sanção imposta é incabível.

A pretensão de afastar a sanção prevista no art. 81 da Lei 9.504/97, vigente à época dos fatos, não se coaduna com os princípios que regem a aplicação da norma jurídica no tempo.

Com efeito, a imutabilidade das regras que regeram o pleito de 2014, no qual o excesso de doação realizada pela agravante foi verificado, deve ser mantida, não sendo possível reconhecer situação privilegiada apenas porque – ao contrário de tantos outros – o processo judicial que visa à imposição da multa administrativa vigente na época dos fatos ainda não se encerrou.

Não há, portanto, como reconhecer a sua aplicação às situações já consolidadas que foram apreciadas pelo Poder Judiciário de acordo com as orientações vigentes, tanto no momento da consolidação dos fatos alusivos à configuração do excesso de doação quanto no da prestação jurisdicional caracterizada pela prolação das sentenças e dos acórdãos que examinaram e decidiram as mencionadas representações.

A impossibilidade de a lei nova ser aplicada aos fatos consolidados antes da sua edição – não para deles retirar efeitos futuros, como ocorre no caso da retrospecção da norma, mas, sim, para considerá-los ou não passíveis de sanção de natureza administrativa – torna-se mais forte ainda no âmbito do Direito Eleitoral, em razão do princípio contido no art. 16 da Constituição Federal, o qual aponta que as alterações legislativas que tenham reflexo no processo eleitoral somente são aplicáveis às eleições futuras que ocorrerem um ano após a edição da norma².

Aliás, a matéria já foi enfrentada no julgamento do AgR-AI 117-60, da minha relatoria, DJE de 2.8.2016, no qual esta Corte decidiu que *“é impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor do doador, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra*

² As regras que versam sobre o financiamento das campanhas eleitorais estão intimamente relacionadas com o sistema eleitoral e, por consequência, compõem o processo eleitoral de modo que a sua alteração deve observar o comando do art. 16 da Constituição da República.



expressa que a determina, e, principalmente, não há lei mais benéfica que permita – sem qualquer limite ou sanção – as doações realizadas pelas pessoas jurídicas”.

Transcrevo a ementa do julgado:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CAMPANHA ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA.

1. Hipótese em que a Corte Regional Eleitoral manteve a multa aplicada à pessoa jurídica doadora com base no art. 81, § 2º, da Lei nº 9.504/97 em virtude da realização de doação acima do limite legal para campanha eleitoral nas Eleições de 2010. Na decisão regional, entendeu-se pela insubsistência da alegação de inconstitucionalidade do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, porquanto ainda não havia decisão definitiva na ADI 4.650.

2. Com a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal tomada na ADI 4.650, não cabe mais a este Tribunal ou a qualquer outro órgão inferior do Poder Judiciário afirmar a constitucionalidade do art. 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (CF, art. 102, § 2º).

3. No julgamento da ADI 4.650, a eficácia máxima da Constituição, na dicção da douta maioria, formou-se a partir da constatação de que o exercício dos direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas, além de ocasionar excessiva penetração do poder econômico no processo político-eleitoral. Tais balizas – concorde-se com elas ou não – devem ser respeitadas e privilegiadas, por caracterizarem, em seu cerne, a concretização do texto constitucional e, em consequência, a própria força normativa da Constituição.

4. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal agravou a situação dos doadores empresariais. Antes, algumas empresas estavam proibidas de doar em razão de, por exemplo, serem concessionárias públicas, e todas as que podiam estavam proibidas de fazê-lo em valor superior a 2% do faturamento bruto verificado no ano anterior. No quadro atual – independentemente de valores ou da manutenção de determinados tipos de contratos públicos –, todas as pessoas jurídicas estão proibidas de doar recursos financeiros para os partidos políticos ou candidatos com destinação às campanhas eleitorais.

5. Na hipótese em exame, é impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor do doador, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determina, e, principalmente, não há lei mais benéfica que permita – sem qualquer limite ou sanção – as doações realizadas pelas pessoas jurídicas.

6. No caso, por se tratar de ato jurídico perfeito cuja prática configurou irregularidade administrativa, é aplicável o princípio tempus regit actum. A revogação da norma que impõe multa não

implica isenção dos responsáveis em relação às sanções vigentes no momento em que a irregularidade foi praticada.

7. A regra do art. 16 da Constituição da República determina que os pleitos eleitorais sejam conduzidos e realizados de acordo com a orientação e as leis vigentes antes da respectiva eleição, de forma que não se permitam mudanças abruptas que possam interferir no processo eleitoral já iniciado.

8. O Direito Eleitoral tem como princípio fundamental a igualdade de chances, para assegurar que os direitos e deveres sejam respeitados e aplicados de forma igualitária nos pleitos eleitorais.

Agravo regimental a que se nega provimento.

No mesmo sentido: AgR-REspe 44-41, de minha relatoria, DJE de 27.9.2016 e AgR-AI 36-14, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 1º.7.2016.

Passo à análise do agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral.

O agravante requer seja aplicada à agravada a sanção prevista no § 3º do art. 81 da Lei 9.504/97.

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a aplicação das penalidades previstas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei 9.504/97 não é cumulativa, de forma que a incidência de ambas deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a gravidade da infração.

Destaco os seguintes julgados a respeito do tema:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. DOAÇÃO. CAMPANHA ELEITORAL. PESSOA JURÍDICA. LIMITE LEGAL. INOBSERVÂNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. SIGILO FISCAL. QUEBRA. LEGALIDADE. INICIAL. INÉPCIA. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

[...]

4. Quanto à aplicação das sanções legais, a jurisprudência desta Corte orienta-se no sentido de que a infringência ao dispositivo do art. 81 da Lei das Eleições não sujeita o infrator, cumulativamente, às penas de multa e de proibição de contratar com o poder público, que decorre da gravidade da infração e deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

5. Agravo regimental não provido.

(AgR-AI 956-80, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 8.5.2014.)



AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2010. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81 DA LEI 9.504/97. CUMULATIVIDADE DAS SANÇÕES DOS §§ 2º E 3º. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Consoante o entendimento desta Corte, 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.

[...]

(AgR-REspe 328-41, rel. Min. José de Castro Meira, DJE de 5.8.2013.)

Além disso, conforme afirmei na decisão agravada, ainda que assista razão ao Ministério Público Eleitoral quando afirma que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que deve ser considerado o montante do excesso um dos critérios para a aplicação proporcional da sanção então descrita no § 3º do art. 81 da Lei 9.504/97, o afastamento da penalidade no caso em tela ocorreu “após análise [soberana pelo TRE/SP] das peculiaridades do caso”, inclusive no que tange à fixação da sanção pecuniária no patamar mínimo.

Reitero também que, embora se possa guardar reserva a respeito da qualidade da fundamentação do acórdão recorrido nesse particular, fato é que o *Parquet* não opôs embargos de declaração a fim de sanar eventual omissão ou obscuridade no tocante às tais “peculiaridades do caso” nem aduziu ofensa ao art. 93, IX, da Constituição Federal para viabilizar a anulação do *decisum*, de sorte que se revela inviável, ante as limitações da instância extraordinária, a pesquisa a respeito das circunstâncias fáticas e probatórias que levaram o Tribunal *a quo* a assim entender. Incide, quanto ao ponto, o teor da Súmula 24 do Tribunal Superior Eleitoral.

Ademais, se este Tribunal tem entendido que as sanções previstas no art. 81 da Lei 9.504/97 são independentes, não há como deixar de considerar que, em casos graves, o valor da sanção pecuniária pode variar entre cinco e dez vezes o valor doado em excesso, a teor do que dispõe o § 2º

do mencionado artigo. Nos casos graves, por certo, caberia ao magistrado mesurar a sanção entre o patamar mínimo e o máximo.

E, nos casos gravíssimos, além de mesurar a multa acima do mínimo legal, o excesso de doação também poderia acarretar a proibição de contratação com o Poder Público prevista no § 3º do citado art. 81.

Todavia, não tendo sido identificado fato ou circunstância que autorizasse a fixação da sanção pecuniária acima do mínimo legal, de igual modo não se mostra adequada a aplicação da proibição de contratar com o Poder Público.

No caso, portanto, a aplicação da multa mostra-se reprimenda suficiente para penalizar a doação realizada em excesso.

Em julgados similares, esta Corte consignou:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL PARA CAMPANHA. PESSOA JURÍDICA. PROIBIÇÃO DE LICITAR E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. SANÇÃO AFASTADA PELA CORTE DE ORIGEM. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. *Compete à Justiça Eleitoral verificar se, diante da quantia doada em excesso, é proporcional a aplicação da pena de proibição de participar de licitações públicas e contratar com o Poder Público, a qual não é cumulativa com a sanção pecuniária.*
2. *É suficiente, no presente caso, a sanção pecuniária a fim de reprimir a infração cometida, sendo desproporcional a imposição da penalidade disposta no § 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97, a qual deve somente ser aplicada em casos graves.*
3. *Agravo regimental desprovido.*

(AgR-REspe 30-50, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 13.9.2016³.)

ELEIÇÕES 2012. AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 81, § 1º, DA LEI Nº 9.504/1997. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL PARA CAMPANHA. PESSOA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. *O prazo de 180 dias para ajuizamento da representação por doação acima do limite legal deve ser contado da diplomação dos eleitos.*

³ No caso em destaque, o valor do excesso correspondia a quatorze vezes o limite máximo de doação, proporção semelhante à verificada nos presentes autos.

2. *Não é possível a aplicação de multa abaixo do mínimo estabelecido em lei.*
 3. *Com base no princípio da reserva legal proporcional, nem toda doação acima do limite legal acarreta, além da respectiva multa, a proibição de participar de licitações públicas e de contratar com o poder público.*
 4. *Compete à Justiça Eleitoral verificar se o desrespeito aos limites de doação foi grave a ponto de ensejar a aplicação da penalidade mais severa.*
 5. *No caso concreto, é desproporcional a aplicação da penalidade prevista no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes.*
 6. *Agravos regimentais desprovidos.*
- (AgR-REspe 87-64, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 28.5.2015⁴.)

Por essas razões, voto no sentido de negar provimento aos agravos regimentais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e por Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda.



⁴ Nesse caso, o excesso de doação, de modo similar à situação dos autos, correspondia a 35,65% do faturamento bruto do ano anterior.

EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 16-75.2015.6.26.0266/SP. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Agravante: Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. (Advogados: Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros). Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravada: Perplan Empreendimentos e Urbanização Ltda. (Advogados: Joelson Costa Dias – OAB: 10441/DF e outros). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos agravos regimentais, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 27.10.2016.