



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 21-49.2015.6.16.0178 – CLASSE 32 – CURITIBA – PARANÁ

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Agravante: PH Recursos Humanos Ltda

Advogados: Ana Carolina de Camargo Clève – OAB: 61917/PR e outros

Agravado: Ministério Público Eleitoral

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA.

1. Os argumentos atinentes ao conceito de faturamento bruto não constaram do recurso especial. O agravo regimental não pode ser utilizado como nova oportunidade para a parte suprir a fundamentação que poderia ter constado do recurso especial. Consoante pacífica jurisprudência, não se admite a inovação de fundamentos em sede de agravo.
2. A fixação da multa por excesso de doação no patamar mínimo não ofende os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que eles não autorizam a fixação da sanção abaixo do mínimo legalmente estabelecido. Precedentes.
3. O agravo regimental prospera no que tange à diferenciação que deve ser realizada entre a sanção de multa e a inabilitação para contratar com o poder público prevista no § 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, “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” (AgR-REspe nº 87-64, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 28.5.2015).
4. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de diferenciar as hipóteses de aplicação das sanções de multa e de proibição de contratar com o poder público nos casos de doação que excede o limite legal (AgR-REspe nº

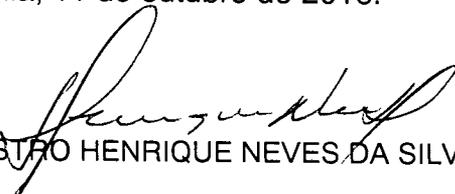
30-50, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 13.9.2016; AgR-REspe nº 1839-66, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 4.2.2016; AgR-AI ° 956-80, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 8.5.2014; AgR-REspe nº 624-06, rel. Min. Marco Aurélio, DJE 3.12.2013; AgR-REspe nº 619-81, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 5.11.2013; REspe nº 3098-87, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 7.11.2012; AgR-REspe nº 9-28, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 7.11.2012).

5. No caso concreto, não tendo sido identificado fato ou circunstância que autorizasse a fixação da sanção pecuniária acima do mínimo legal, a aplicação da multa é suficiente para reprimir a infração praticada, devendo ser afastada a sanção relativa à proibição de contratar com o poder público.

Agravo regimental e recurso especial providos parcialmente.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento parcial ao agravo regimental e ao recurso especial, nos termos do voto do relator.

Brasília, 11 de outubro de 2016.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, PH Recursos Humanos Ltda. interpôs agravo regimental (fls. 291-310) contra a decisão de fls.280-289, por meio da qual neguei seguimento ao seu recurso especial.

Reproduzo o relatório da decisão agravada (fls. 280-282):

PH Recursos Humanos Ltda. interpôs recurso especial (fls. 188-198) contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (fls. 155-163) que, à unanimidade, afastou as preliminares e, no mérito, negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença da 178ª Zona Eleitoral daquele estado por meio da qual se julgou procedente o pedido da representação por doação acima do limite legal, aplicando-se a multa de R\$ 190.250,60 e a sanção de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos.

Eis a ementa do acórdão regional (fls. 155-156):

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR AFASTADA. IRRETROATIVIDADE DA LEI N.º 13.165/15, QUE REVOGOU O ART. 81, DA LEI N. 9.504/97, AOS FATOS ANTERIORES A SUA PUBLICAÇÃO. DECADÊNCIA AFASTADA. DESNECESSÁRIA A CONFIGURAÇÃO DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO OU DE MÁ-FÉ, BEM COMO DE POTENCIALIDADE PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. CONDENAÇÃO EM PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E DE CELEBRAR CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO. MANUTENÇÃO DA PENALIDADE. INDICAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO. RECURSO DESPROVIDO.

1. A doação acima do limite legal sujeita o doador à multa, sendo irrelevante a discussão sobre a quantia doada para configurar o interesse processual, nos termos do art. 3º do CPC.
2. A revogação do art. 81 da Lei das Eleições, pela Lei n.º 13.165/15 (minirreforma eleitoral), não retroage aos fatos ocorridos antes de sua vigência.
3. O prazo para a propositura da representação por descumprimento do limite legal de doação, por pessoa física ou jurídica, é de 180 (cento e oitenta) dias contados da diplomação. Posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral.

4. Tratando-se de doações efetuadas em campanhas eleitorais, a averiguação de sua licitude é feita a partir do faturamento bruto informado à Receita Federal, nos exatos termos da regra específica aplicável, mesmo que o doador tenha agido de boa-fé, sendo irrelevante a ocorrência do abuso do poder econômico, a existência de potencialidade lesiva ou a má-fé.

5. A aplicação da multa em seu mínimo legal, não ofende os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

6. A imposição de multa cumulada com a proibição de licitar e a de contratar com o Poder Público devem ser mantidas quando a empresa efetua doação elevada em porcentagem que corresponde a quase metade de todo o faturamento bruto obtido no ano anterior ao da eleição, e tem como seu objeto social a indicação de que contrata com o Poder Público.

7. Recurso desprovido.

Opostos embargos de declaração (fls. 170-173), foram eles rejeitados por meio de acórdão que recebeu a seguinte ementa (fl. 176):

ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. ARTIGO 81 DA LEI Nº 9.504/97. PESSOA JURÍDICA. CONTRADIÇÃO, OMISSÃO E OBSCURIDADE. INOCORRÊNCIA. ACLARATÓRIOS REJEITADOS.

1. Não havendo omissão, contradição e obscuridade, os embargos devem ser rejeitados, eis que são apenas essas as hipóteses previstas no artigo 275, do Código Eleitoral.

2. Embargos de declaração rejeitados.

Nas suas razões recursais, a recorrente afirma que:

a) *houve violação ao art. 15 da Lei nº 13.165/2015, pois o Tribunal de origem manteve a condenação mesmo após a promulgação da referida lei, que revogou o art. 81 da Lei nº 9.504/97;*

b) *tratando-se de sanção administrativa de natureza eleitoral com viés punitivo, devem ser aplicados os institutos próprios do direito penal, inclusive a regra do art. 5º, XL, da Constituição Federal;*

c) *o acórdão recorrido divergiu da jurisprudência de outros tribunais eleitorais no que tange à aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, especificamente no que tange ao caráter não cumulativo das sanções descritas nos §§ 2º e 3º do 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, com o afastamento da sanção. Subsidiariamente, pleiteia o afastamento da sanção descrita no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

O Ministério Público Eleitoral deixou de apresentar contrarrazões, nos termos da manifestação de fl. 266.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no parecer ofertado às fls. 273-278, preconizou o não conhecimento do recurso especial, com base nos seguintes fundamentos:

- a) a Lei nº 13.165/2015 não pode ser aplicada retroativamente nem tem aptidão de afastar a sanção por doação acima do limite legal, pois a o novo regime jurídico é mais gravoso que o anterior;*
- b) é inviável o afastamento da proibição de contratar com a Administração Pública, pois o valor do excesso não foi irrisório;*
- c) é aplicável ao caso a Súmula 30 do Tribunal Superior Eleitoral.*

A agravante sustenta, em suma, que:

- a) o ponto central do equívoco da decisão agravada foi considerar o valor apontado pela Receita Federal como o seu faturamento bruto no ano-calendário de 2013;
- b) ainda que a Receita Federal tenha informado que o seu faturamento bruto no ano de 2013 tenha sido apenas o montante de R\$ 97.494,16, esse valor não pode ser considerado para fins de balizar o limite que era imposto pela legislação eleitoral para as doações de campanhas eleitorais;
- c) a conclusão de que praticou excesso de doação na campanha de 2014 partiu de premissa absolutamente equivocada, pois não foi considerado o que de fato é denominado faturamento bruto;
- d) o faturamento bruto nem sempre coincide com o valor declarado à Receita Federal, porque essa espécie de faturamento não é sinônimo de receita tributável, motivo pelo qual a mera informação prestada pela Receita Federal – que trata coisas distintas como iguais – não pode ser a única fonte de aferição do limite para doação;
- e) consoante ensina Heleno Torres, o conceito de receita operacional bruta reflete, com exatidão, a capacidade econômica da pessoa jurídica quando o faturamento bruto é composto pelo resultado auferido por todas as operações de crédito elencadas no art. 44 da Lei nº 4.506/64;



- f) conforme consta do demonstrativo de resultado da empresa no ano de 2013, a sua capacidade econômica para determinar o limite de doação nas Eleições de 2014 corresponde ao montante de R\$ 3.737.502,83, referente à sua receita operacional bruta;
- g) como se trata de empresa de terceirização de mão de obra, o total da receita que auferiu no ano-calendário de 2013 é o mesmo valor da sua receita operacional bruta;
- h) *“a receita auferida com prestação de serviços pela empresa agravante superou em cerca de R\$ 1.737.502,83 o valor de R\$ 2.000.000,00 – mínimo necessário para dar lastro ao montante de R\$ 40.000,00 que foi efetivamente doado – resta insofismável a plena licitude a doação efetuada. Até porque, diante da sua receita com prestação de serviços (pela atividade desempenhada pela agravante, igual à receita operacional bruta), poder-se-ia ter doado, inclusive, a importância de aproximadamente R\$ 74.750,00 (setenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais). Ou seja, doou-se abaixo do limite, e não acima mesmo”* (fl. 302);
- i) ao limitar as doações e as contribuições a 2%, a lei eleitoral não conceituou o que seria considerado faturamento bruto, de forma que deve ser observada a legislação específica sobre o tema, como a legislação tributária ao prever que só é tributável o resultado primário no caso de empresa prestadora de serviços, ou seja, o total auferido integralmente com a prestação de serviços menos as deduções que incidem nessa receita;
- j) em que pese a Receita Federal não considerar a receita operacional bruta para o cálculo do tributo, a lei eleitoral não faz essa distinção, de modo que o termo “faturamento bruto” deve ser abrangente, sendo composto de todos os rendimentos auferidos pela pessoa jurídica com a prestação de serviços,



independentemente da ocorrência ou não de lucro com o seu resultado. Cita precedentes nesse sentido;

k) o Superior Tribunal de Justiça, na mesma linha do Supremo Tribunal Federal, pacificou o entendimento de que o faturamento bruto corresponde à receita bruta, ou seja, à totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevante o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas, bem como engloba as receitas de natureza tributável e não tributável;

l) a cumulação da sanção imposta – pagamento de multa no valor de cinco vezes o excesso da doação e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos – se mostra excessiva e desproporcional, podendo ensejar inclusive a extinção da empresa;

m) a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público é autônoma e, considerando que a pena de multa foi aplicada no mínimo legal pela ausência de gravidade, não faz sentido aplicar cumulativamente a primeira sanção referida, por ser a mais severa de todas, juntamente com a pena de multa no mínimo legal, devendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade.

Requer o conhecimento e o provimento do agravo regimental para que seja reformada a decisão agravada, a fim de dar provimento ao recurso especial e afastar as sanções impostas à agravante.

Caso não se entenda pela reforma integral da decisão agravada, requer seja mantida tão somente a pena de multa aplicada, afastando-se a proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões (fls. 321-326), nas quais requer o não conhecimento do agravo regimental ou, caso contrário, o seu desprovimento, sob os seguintes fundamentos:



- a) quanto à possibilidade de interpretar extensivamente o conceito de faturamento bruto no sentido de incluir as receitas não tributáveis, observa-se que essa tese não foi suscitada no recurso especial, o que caracteriza incabível inovação recursal em agravo regimental, conforme jurisprudência;
- b) no que tange ao inconformismo da cumulação das penas aplicadas, houve mera reprodução dos fundamentos lançados no recurso especial e já analisados na decisão agravada, a qual não teve os seus fundamentos infirmados pela agravante, inviabilizando o conhecimento do apelo, a teor da Súmula 26 desta Corte Superior;
- c) visando conferir maior efetividade ao art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97, de forma a atender à isonomia entre os doadores de campanha, foi estabelecido que o faturamento bruto a ser considerado corresponde ao valor informado à Receita Federal, por ser critério objetivo que tem como escopo facilitar a fiscalização, bem como conceder segurança jurídica aos doadores. Substituir o critério objetivo atualmente estabelecido por metodologias contábeis mais complexas provocaria amplos debates periciais;
- d) conforme a decisão agravada, a aplicação do princípio da proporcionalidade para afastar a cumulação das sanções aplicadas não é cabível, tendo em vista que o valor doado em excesso não é insignificante, pois corresponde a mais de um terço do faturamento bruto da empresa no ano de 2013, de modo que não se afigura desproporcional a pena aplicada.

É o relatório.



VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, o agravo regimental é tempestivo. Com efeito, a decisão agravada foi publicada no DJE em 9.9.2016 (fl. 290), sexta-feira, e o agravo foi interposto em 14.9.2016 (fl. 291), quarta-feira, por advogada habilitada nos autos (procuração à fl. 94 e substabelecimento à fl. 311).

Reproduzo os fundamentos da decisão agravada (fls. 283-289):

A recorrente aponta violação ao art. 15 da Lei nº 13.165/2015, visto que o Tribunal de origem, mesmo após reconhecer a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97, manteve as sanções aplicadas com base no referido dispositivo.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Tribunal a quo consignou o seguinte (fls. 158-159):

[...]

Da mesma forma, a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 pela Lei nº 13.165/15, não exime de punibilidade os doadores que excederam o limite legal enquanto era aplicável aquele artigo. A revogação do art. 81 da Lei n. 9.504/97 pela Lei nº 13.165/15 (minirreforma eleitoral) não retroage de forma a alcançar as situações de doações realizadas pelas pessoas jurídicas antes da publicação e vigência do referido dispositivo eleitoral, produzindo efeito somente para as eleições de 2016.

Sobre o tema, analisando a doação para campanhas eleitorais sob a égide da Lei n.º 13.165/15, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul se manifestou no sentido de que “As alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/2015, que revogaram o art. 81 da Lei n. 9.504/97, não têm aplicação aos fatos ocorridos antes da sua vigência. Manutenção da multa imposta no patamar mínimo estabelecido pela legislação. Afastada, entretanto, a penalidade de proibição de licitar e contratar com o Poder Público, aplicável apenas nos casos de grave extrapolação dos limites impostos pelo parágrafo 2º do citado dispositivo”. (Recurso Eleitoral n.º 3490, publicado em 20/11/2015. Relator: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz).

Nesse sentido recentemente o C. Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou:

[...]

Assim a alegação de fato novo, qual seja a vigência da Lei nº 13.165/15 não afasta a sanção prevista na Lei das Eleições (art. 81) no que se refere às pessoas jurídicas que doaram acima do limite legal nas eleições de 2014, como é o caso dos autos.

[...]

O acórdão recorrido 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, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 2.8.2016).

Na ocasião, ficou expressamente consignada a irretroatividade dessa revogação, até porque, na linha do que consignou a douta Procuradoria-Geral Eleitoral nos presentes autos, o novel regime jurídico é mais rigoroso do que o anterior, porquanto não admite nenhuma doação.

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.)

No que tange à alegada violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções, a Corte de origem asseverou o seguinte (fls. 160-163):

[...]

Consoante restou apurado nos autos, a recorrente doou a importância de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para a campanha eleitoral 2014 e seu faturamento bruto declarado à Receita Federal no ano-calendário 2013 foi de R\$ 97.494,16 (noventa e sete mil quatrocentos e noventa e quatro reais e dezesseis centavos) – f. 23.

Logo, a doação excedeu o limite legal em R\$ 38.050,12 (trinta e oito mil cinqüenta reais e doze centavos), posto que as doações e contribuições para as campanhas eleitorais são limitadas a 02% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, nos termos do art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/97, incorrendo na multa de R\$ 190.250,60 (cento e noventa mil duzentos e cinqüenta reais e sessenta centavos).

Os argumentos da recorrente de que a quantia doada não se enquadram como abuso de poder econômico e que são de ordem ínfima porque não alcançam potencialidade para decidir uma eleição em Curitiba, não prosperam porque a restrição legal para a doação dirige-se à pessoa jurídica e não ao

candidato, de modo que não cabe discutir se houve abuso de poder econômico ou potencialidade lesiva para influenciar no pleito para a caracterização da infração.

Basta que se tenha desrespeitado os limites objetivamente expressos no dispositivo legal para incorrer na penalidade prevista. Diante dos exatos termos da legislação eleitoral, o que importa é saber objetivamente se a doação extrapolou o limite de 2% (dois por cento) sobre o faturamento bruto do ano anterior à eleição, nos moldes do art. 81 da Lei das Eleições. Nesse sentido:

[...]

Constatada a violação da norma do art. 81, da Lei nº 9.504/97, a responsabilização deve recair sobre a pessoa jurídica que praticou o ato em desconformidade com a norma legal, mesmo que tenha agido de boa fé.

No pertinente ao valor da multa nenhum reparo a ser feito porque foi aplicada no mínimo legal (cinco vezes a quantia em excesso), sendo certo que a jurisprudência do TSE “*É proporcional ao ilícito a aplicação da sanção de multa no valor equivalente a cinco vezes a quantia doada em excesso. A penalidade prevista no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 somente deve ser aplicada em casos graves.*” (TSE, (AgR-AI nº 9331/TO, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, AC. de 19/05/2015, DJE 01/07/2015, p. 2/3).

Por esses motivos, não se pode acolher a assertiva da recorrente pela redução da multa, sob o fundamento da onerosidade proporcionalidade, como, aliás, já assentado pelo C. Tribunal Superior Eleitoral: “*Os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade 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.*” (TSE, AgR-AI: 6822/SP, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, data de julgamento: 27/03/2014, Dje de 22/04/2014, tomo 73, p. 40/41).

Assim, sendo a multa aplicada em seu mínimo legal, não configura ofensa ao princípio da proporcionalidade.

Por fim, conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, as penalidades impostas por doação acima do limite legal não são cumulativas, devendo observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade:

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.

1. Proposta a representação por doação acima do limite legal pela parte legítima dentro do prazo de 180 dias, no Juízo competente à época, mesmo que tenha havido

modificação posterior da competência, não há falar em decadência.

2. É legítima a quebra do sigilo fiscal deferida pelo órgão originariamente competente para o julgamento da ação.

3. Depreende-se do acórdão regional que os documentos suficientes à propositura da demanda foram juntados pelo Parquet antes da citação da representada, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa. Não há que se falar, portanto, em inépcia da inicial.

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**. (TSE – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 95680, Acórdão de 10/04/2014, Rel. Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, DJE – Tomo 84, Data 08/05/2014, Página 79).*

Contudo, no caso em exame, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não podem ser aplicados, tendo em vista que a imposição da pena pecuniária cumulada com as proibições de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo prazo de cinco anos, tendo em vista que a pessoa jurídica obteve faturamento igual a R\$ 97.494,16 e doou R\$ 40.000,00 para campanhas eleitorais, ou seja, quase metade de seu faturamento bruto anual, tendo em seu objeto social a indicação de que contrata com o Poder Público, como se infere de seu objeto social, qual seja: serviços especiais de limpeza e conservação, portaria, locação, terceirização de mão de obra permanente e serviços para comércio, indústria, órgãos públicos federais, estaduais, municipais e autarquias e prestadores de serviços de apanha e entrega de documentos de digitação (fls. 78 e 81).

[...]

Também quanto a esse ponto, o acórdão recorrido está em conformidade com a orientação deste Tribunal Superior, no sentido de que “a aplicação de multa eleitoral por afronta ao art. 81 da Lei das Eleições decorre da inobservância do teto estabelecido na legislação eleitoral e 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, rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJE de 6.11.2015).

De igual sorte, é assente o entendimento no sentido de que, “conquanto devam ser observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na fixação da multa, não é possível estabelecer valor abaixo do mínimo previsto na legislação de regência” (AgR-REspe nº 1943-40, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 20.8.2014). No mesmo sentido: 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; e AgR-REspe nº 1943-40, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 20.8.2014.

Com relação ao pedido de afastamento da sanção de proibição de licitar e contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos, anoto que o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, louvando-se em precedente desta Corte Superior, assentou que as sanções outrora descritas nos §§ 2º e 3º do art. 81 da Lei nº 9.504/97 não são cumulativas, devendo ser sopesadas de acordo com os aludidos princípios.

No entanto, conforme as balizas do caso – em especial o montante do excesso sob o aspecto absoluto (R\$ 40.000,00) e relativamente ao faturamento da empresa (41,02% do faturamento bruto) –, entendeu proporcional a imposição da sanção mais gravosa de proibição de licitar e contratar com o Poder Público.

Não é possível afastar essa conclusão, que se alinha com a jurisprudência desta Corte, abaixo citada:

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. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. FATURAMENTO. GRUPO EMPRESARIAL. DESPROVIMENTO.

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

2. As sanções previstas no art. 81, §§ 2º e 3º, da Lei 9.504/97 não são cumulativas, motivo pelo qual sua incidência conjunta deve ser pautada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.

3. **Considerando que a agravante sequer poderia ter realizado doações nas Eleições 2010 e que o valor doado de R\$ 30.000,00 é elevado, não é possível afastar a proibição de participar de licitações públicas e de contratar com o Poder Público. Nesse sentido: AgR-REspe 36-23/RO, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 9.8.2013.**

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 levar em conta o faturamento do grupo empresarial ao qual pertence. Precedente.

5. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 148-25, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 24.3.2014, grifo nosso.)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2010. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO DE

RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81 DA LEI 9.504/97. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

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

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

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

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

5. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 3623, rel. Min. Castro Meira, Publicação: DJE de 9.8.2013, grifo nosso.)

Assim, o recurso especial não pode ser conhecido com fundamento no art. 276, I, b, do Código Eleitoral, a teor da Súmula 30 do Tribunal Superior Eleitoral.

*Por essas razões e nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, **nego seguimento ao recurso especial interposto por PH Recursos Humanos Ltda.***

De início, ressalto que o argumento atinente à discussão do conceito de faturamento bruto, a fim de abranger a receita operacional bruta,

não constou do recurso especial e não pode ser conhecido por se tratar de inadmissível inovação recursal em sede de agravo regimental¹.

Com efeito, no recurso especial, foram aduzidos apenas a violação ao art. 15 da Lei nº 13.165/2015 e o dissídio jurisprudencial no que tange à razoabilidade e à proporcionalidade das sanções aplicadas no caso.

No mais, a agravante apenas reitera a alegação de que a sanção no caso não teria observado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ao argumento de que a sanção de proibição de licitar e firmar contratos com o Poder Público afetaria sobremaneira as suas atividades, que são dependentes da prestação de serviços para a administração pública.

Conforme constou da decisão agravada, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade foram observados no caso, visto que a sanção pecuniária foi fixada no mínimo legal, parâmetro a partir do qual não se admite redução².

Porém, no que tange à imposição da sanção então descrita no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/97, após analisar as razões expostas no agravo regimental, penso que assiste razão à agravante.

Com efeito, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, *"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."* (AgR-REspe nº 87-64, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 28.5.2015).

Nesse sentido, é firme a jurisprudência desta Corte ao diferenciar as hipóteses de aplicação das sanções de multa e de proibição de contratar com o poder público nos casos de doação que excede o limite legal (AgR-REspe nº 30-50, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 13.9.2016; AgR-REspe nº 1839-66, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 4.2.2016; AgR-AI nº

¹ Confirmam-se, entre muitos outros: AgR-RO nº 1114-12, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 5.9.2016; AgR-AI nº 2924-97, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 26.10.2015; ED-REspe nº 41544-24, rel. Min. Cármen Lúcia, DJE de 4.3.2011.

² Nessa linha, cito: *"Conquanto devam ser observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na fixação da multa, não é possível estabelecer valor abaixo do mínimo previsto na legislação de regência"* (AgR-REspe nº 1943-40, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 20.8.2014). No mesmo sentido: 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.

956-80, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 8.5.2014; AgR-REspe nº 624-06, rel. Min. Marco Aurélio, DJE 3.12.2013; AgR-REspe nº 619-81, rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 5.11.2013; REspe nº 3098-87, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 7.11.2012; AgR-REspe nº 9-28, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 7.11.2012).

No caso dos autos, o valor do excesso correspondeu a R\$ 38.050,12, que considereei ser relevante na decisão agravada.

Entretanto, a partir das razões postas no agravo regimental e relendo o acórdão regional, verifico que não houve a indicação de nenhuma circunstância grave – se não o valor da doação e sua comparação com o faturamento da empresa – que autorizasse a aplicação da sanção de proibição de contratar com o poder público.

Por outro lado, ao reler o acórdão regional, verifiquei que nele ficou registrado que a recorrente tem *“em seu objeto social a indicação de que contrata com o Poder Público, como se infere de seu objeto social, qual seja: serviços especiais de limpeza e conservação, portaria, locação, terceirização de mão de obra permanente e serviços para comércio, indústria, órgãos públicos federais, estaduais, municipais e autarquias e prestadores de serviços de apanha e entrega de documentos de digitação (fls. 78 e 81)”* (fl. 163).

Se assim o é, a aplicação da proibição de contratar com o poder público pelo período de cinco anos pode pôr em risco a própria existência da pessoa jurídica, o que dificultaria, inclusive, o pagamento da sanção pecuniária imposta pelas instâncias ordinárias, que se propõe seja mantida.

Nesse aspecto, há lógica no raciocínio da agravante no sentido de que a aplicação da sanção pecuniária no patamar mínimo denota a ausência de gravidade da doação realizada nas Eleições de 2014 que justifique a aplicação da sanção de proibição de contratar com o poder público.

Realmente, se este Tribunal tem entendido que as sanções previstas do art. 81 da Lei nº 9.504/97 são independentes, não há como deixar de se 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 nº 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 nº 87-64, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 28.5.2015⁴.)

Por essas razões, voto no sentido de dar provimento parcial ao agravo regimental interposto por PH Recursos Humanos Ltda., a fim de dar provimento parcial ao recurso especial, apenas para afastar a sanção atinente à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, prevista no revogado art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/97.



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 21-49.2015.6.16.0178/PR. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Agravante: PH Recursos Humanos Ltda (Advogados: Ana Carolina de Camargo Clève – OAB: 61917/PR e outros). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo regimental interposto por PH Recursos Humanos Ltda., a fim de dar provimento parcial ao recurso especial, apenas para afastar a sanção atinente à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Francisco de Assis Vieira Sanseverino.

SESSÃO DE 11.10.2016.