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

Recurso Eleitoral nº 35-04.2014.6.21.0057

Procedência: URUGUAIANA – RS (57ª ZONA ELEITORAL – URUGUAIANA)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – DE PARTIDO POLÍTICO – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – CONTAS – DESAPROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS – EXERCÍCIO 2013

Recorrente: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB DE URUGUAIANA

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator(a): DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA

PARECER

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. CITAÇÃO E POSTERIOR EXCLUSÃO DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. DOAÇÕES ORIUNDAS DE FONTES VEDADAS. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. Preliminarmente, a exclusão dos dirigentes partidários impõe a nulidade da sentença, diante da violação ao artigo 38 da Resolução TSE nº 23.464/2015. ***2.*** No mérito, a sentença merece ser mantida, diante da ocorrência de doações oriundas de fontes vedadas. ***Parecer, preliminarmente, pela anulação da sentença e retorno dos autos à origem, para que seja determinada a citação do partido e dos seus responsáveis, e, no mérito, pelo desprovimento do recurso e pela desaprovação das contas, bem como: a) pela suspensão do recebimento de verbas do Fundo Partidário por doze meses, na forma do artigo 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95; b) pelo repasse ao Tesouro Nacional do valor de R$ 14.328,33 (catorze mil, trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos) oriundos de fontes vedadas;***

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do Diretório Municipal do PARTIDO

DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB de Uruguaiana, abrangendo a movimentação financeira do exercício de 2013, apresentada sob regência da Lei nº 9.096/95, regulamentada pela Resolução TSE nº 21.841/04, sendo, no curso do processo, adequadas às disposições processuais da Resolução do TSE nº 23.464/2015.

Foi solicitado, no relatório de diligências (fl. 155-156), para que o partido esclarecesse os seguintes tópicos da prestação de contas: a) os créditos lançados no Demonstrativo de Doações Recebidas, oriundas de fontes vedadas; b) a listagem dos dados das contas bancárias do fundo partidário (operações financeiras e finalidade das contas bancárias em relação as contas partidárias) e; c) ausência de confirmação de transferências intrapartidárias realizadas pelo Diretório Regional do PSDB para o PSDB de Uruguaiana.

Sobreveio parecer conclusivo (fls. 174-176), opinando pela desaprovação das contas, diante da constatação de doações procedentes de fontes vedadas, mais precisamente de Secretários Municipais integrantes de diversas secretarias que constituem o Poder Municipal de Uruguaiana/RS, enquadrados no rol das fontes vedadas da Resolução previsto na alínea “a” do inciso III, da TSE nº 22.585/2007 e no art. 5º, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04.

O Ministério Público Eleitoral, considerando o recebimento de recursos provenientes de fonte vedada, manifestou-se pela desaprovação das contas (fls. 186-186v.).

Citados o partido e os seus responsáveis, o partido, em síntese apresentou defesa (fls. 200-201), sustentando pela aprovação das contas com ressalvas, em vista da aplicabilidade do princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Os representantes partidários, por sua vez, salvo Dulci Marlem de Freitas Fernandes que veiculou defesa sem representante legal, ou seja,

destituída de capacidade postulatória nos autos, não apresentaram defesa nos autos. Em seguida, deu-se vista dos autos ao Partido para que este realizasse suas alegações finais. O PSDB reiterou os termos da defesa de fls. 200-201, solicitando assim pela aprovação das contas partidárias com ressalvas, sob a premissa de que o referido prestador de contas não ter incorrido em má-fé.

O Juízo da 57ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul proferiu sentença (fls. 305-309), julgando desaprovadas as contas, diante de contribuições de fontes vedadas, com base no art. 5, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04 em conjunto com o art. 24, inciso III, alínea "a" e combinado com o art. 27, inciso III, da mesma resolução. Ainda, foi determinado o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de R$ 14.328,33 (catorze mil trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos), recebida das fontes vedadas, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.504/97, bem como a suspensão da distribuição de novas cotas do fundo partidário à agremiação pelo período de 12 (doze) meses.

O PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB de Uruguaiana interpôs recurso (fls. 334-345), alegando, em síntese, que as contas devem ser aprovadas com ressalvas, visto que os valores apontados como irregulares pelo órgão técnico do TRE-RS estariam no espectro da insignificância, uma vez que o montante de R$ 14.328,33 representa apenas 9,5% em relação o total de verbas movimentadas pelo PSDB de Uruguaiana. Por fim, o Partido também reitera a reforma da sentença no sentido de que, por não ter agido de má-fé no papel de prestador de contas no presente feito, bem como pugna pela aplicação do princípio da instrumentalidade e finalidade da norma no caso em exame.

Sem contrarrazões, subiram os autos ao TRE-RS e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 351).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I PRELIMINARMENTE

I.I.I. Da exclusão dos responsáveis partidários

Conforme se depreende da análise dos autos, mais precisamente do despacho de fl. 247, percebe-se que houve a exclusão dos responsáveis partidários – presidente e tesoureiro do partido – do presente feito.

Ao tempo da prolação do despacho ora combatido, encontrava-se em aplicação a Resolução TSE nº 23.464/2015, que manteve as significativas alterações procedimentais introduzidas pela Resolução TSE nº 23.432/2014 às prestações de contas de exercício dos partidos políticos.

Até então, era a Resolução TSE nº 21.841/04 que dispunha acerca do rito concernente à aprovação ou desaprovação das contas perante a Justiça Eleitoral, bem como sobre a tomada de contas especial (art. 35 e seguintes).

A tomada de contas especial seria uma etapa posterior ao trânsito em julgado da prestação de contas, procedida pelo Tribunal de Contas, com vista a compelir a recomposição do erário pelos dirigentes partidários caso o próprio partido não recolhesse integralmente os valores referentes ao fundo partidário, dos quais não tivesse prestado contas ou do montante cuja aplicação tivesse sido julgada irregular.

Rompendo, em diversos aspectos, com a formulação da anterior Resolução TSE nº 21.841/04, a nova Resolução TSE nº 23.432/14 trouxe para o processo de prestação de contas a possibilidade de se defenderem - o órgão partidário e os seus responsáveis legais-, das irregularidades constatadas no

parecer conclusivo da Unidade Técnica ou no parecer do Ministério Público, mediante prévia citação, conforme o art. 38, *in verbis*:

> Art. 38. Havendo impugnação pendente de análise ou irregularidades constatadas no parecer conclusivo emitido pela Unidade Técnica ou no parecer oferecido pelo Ministério Público Eleitoral, o Juiz ou Relator determinará a **citação do órgão partidário e dos responsáveis** para que ofereçam defesa no prazo de quinze dias e requeiram, sob pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo. (grifado).

Ao trazer para o processo de prestação de contas a ideia de promover a citação do partido e dos seus responsáveis, a Resolução TSE nº 23.432/14 acolheu o sincretismo de formas para o desenvolvimento do processo. Nesse sentido, sobrevindo o trânsito em julgado do julgamento das contas, uma vez que partido e dirigentes já compuseram a lide, pode-se operar, nos próprios autos, o cumprimento de sentença, cuja etapa substitui a tomada de contas especial e, na mesma instância, consagra a natureza jurisdicional da prestação de contas (art. 37, § 6º, da Lei nº 9.096/95).

Oportuno transcrever as disposições da Resolução TSE nº 23.432/14 que versam sobre o tema:

> "Art. 62. Transitada em julgado a decisão que julgar as contas do órgão partidário ou regularizar a situação do órgão partidário:
> I – A Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral, nos casos de prestação de contas dos órgãos de qualquer esfera, procederá, nos termos da decisão transitada em julgado e quando for o caso: (…)
> b) à intimação do devedor e/ou devedores solidários para que providenciem o recolhimento ao Tesouro Nacional, no prazo de quinze dias, dos valores determinados na decisão judicial, sob pena da sua inscrição no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin); e (…)"
>
> "Art. 63. Transcorrido o prazo previsto no inciso I, alínea *b*, do art. 62, sem que tenham sido recolhidos os valores devidos, a Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral encaminhará os autos à Advocacia-Geral da União, para que promova as medidas cabíveis visando à execução do título judicial, mediante a

> apresentação de petição de cumprimento de sentença nos próprios autos, nos termos dos *arts. 475-I e seguintes do Código de Processo Civil*.
> §1º A Advocacia-Geral da União poderá adotar medidas extrajudiciais para cobrança do crédito previamente à instauração da fase de cumprimento de sentença, bem como propor a celebração de acordo com o devedor, nos termos da legislação em vigor.
> § 2º Esgotadas as tentativas de cobrança extrajudicial do crédito, a Advocacia-Geral da União solicitará à Secretaria de Administração do Tribunal ou ao Cartório Eleitoral que proceda à inscrição do devedor e/ou devedores solidários no Cadin e apresentará petição de cumprimento de sentença ao juízo eleitoral, instruída com memória de cálculo atualizada".

Neste modelo, evitando o desdobramento do processo em tomada de contas especial (abolido pela nova sistemática), o Tribunal Superior Eleitoral alinhou a prestação de contas ao fluxo do processo moderno, que tem a utilidade e a celeridade como valores precípuos. Agora, por meio de um só processo judicial, o provimento eleitoral que julga as contas é emitido e, na continuidade, a satisfação de eventual obrigação dele proveniente é buscada em sede de cumprimento de sentença, seja em relação ao próprio partido, seja em relação aos seus responsáveis legais.

Cumpre evidenciar que, mais recentemente, a fim de regulamentar o Título III da Lei nº 9.096/95 (Das Finanças e Contabilidade dos Partidos), **o TSE editou a Resolução nº 23.464, de 17/12/2015, que acabou revogando a Resolução TSE nº 23.432/14**.

Não obstante, a atual resolução manteve o mesmo modelo de processo sincrético, sendo preservada a determinação de **citação** do órgão partidário e dos responsáveis para oferecimento de defesa em face das irregularidades constatadas nos parecer conclusivo da Unidade Técnica ou do Ministério Público (atual art. 38 da Resolução nº 23.464/15 correspondente ao anterior art. 38 da Resolução TSE nº 23.432/14), assim como a previsão de execução das decisões por meio de petição de **cumprimento de sentença** nos próprios autos da prestação de contas (atuais arts. 60, inc. I, alínea "b", e 61, da

Resolução TSE nº 23.464/15, correspondentes aos arts. 62, inc. I, alínea "b", e 63, da da Resolução TSE nº 23.432/14).

É evidente que a participação dos dirigentes é decorrência natural da possibilidade jurídica de responsabilizá-los por irregularidades eventualmente verificadas nas contas partidárias.

Ademais, a Lei nº 9.096/95 já previa, em seus arts. 34, inciso II, e 37, a responsabilização dos dirigentes pela falta de prestação de contas ou pelas irregularidades constatadas na escrituração e na prestação de contas:

> "Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas: (...)
> II - caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;(...)"
>
> "Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e **sujeita os responsáveis às penas da lei**". (grifado).

Igualmente, o §2º do art. 20 da Resolução nº 21.841/2004 já dispunha que "No processo de prestação de contas podem os ex-dirigentes que tenham respondido pela gestão dos recursos do órgão partidário no período relativo às contas em exame, a critério do juiz ou do relator, ser intimados para os fins previstos no § 1º"; ou seja, já podiam ser intimados para o complemento de informações ou saneamento de irregularidades.

No mesmo espírito, seguem outras disposições da Resolução TSE nº 21.841/2004:

> "Art. 18. A falta de apresentação da prestação de contas anual implica a suspensão automática do Fundo Partidário do respectivo órgão partidário, independente de provocação e de decisão, e

> **sujeita os responsáveis às penas da lei** (Lei nº 9.096/95, art. 37)" (grifado).
>
> "Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei nº 9.096/95, art. 36):(...)
> III – no caso de falta de prestação de contas, ficam suspensas automaticamente, com perda, as novas cotas do Fundo Partidário, pelo tempo em que o partido permanecer omisso – caracterizada a inadimplência a partir da data fixada pela lei para a prestação de contas –, **sujeitos os responsáveis às penas da lei (Lei nº 9.096/95, art. 37)**;(...)" (grifado).
>
> "Art. 33. **Os dirigentes partidários das esferas nacional, estadual e municipal ou zonal respondem civil e criminalmente pela falta de prestação de contas ou pelas irregularidades constatadas na escrituração e na prestação de contas dos respectivos órgãos diretivos (Lei nº 9.096/95, art. 37)**" (grifado).

Ainda, no que tange ao aspecto da responsabilização dos dirigentes pelas contas do partido, a Resolução TSE nº 21.841/2004 reputava-lhes a condição de devedores subsidiários pelas obrigações não adimplidas pelo próprio partido.

Alteração importante ocorreu com a Resolução TSE nº 23.432/14, a partir da qual a responsabilidade dos dirigentes transformou-se em solidária, mantendo-se tal regra firme com a Resolução TSE nº 23.464/15.

As previsões acerca desses temas permanecem na resolução revogadora, assim como antes já haviam sido previstas. Eis os artigos falados, extraídos da Resolução nº 23.464, de 17/12/2015:

> "Art. 38. Havendo impugnação pendente de análise ou irregularidades constatadas no parecer conclusivo emitido pela Unidade Técnica ou no parecer oferecido pelo Ministério Público Eleitoral, o Juiz ou Relator deve determinar **a citação do órgão partidário e dos responsáveis** para que ofereçam defesa no prazo de 15 (quinze) dias e requeiram, sob pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo".
>
> "Art. 60. Transitada em julgado a decisão que julgar as contas do órgão partidário ou regularizar a situação do órgão partidário:
> I – A Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral, nos

> casos de prestação de contas dos órgãos de qualquer esfera, deve proceder de acordo com os termos da decisão transitada em julgado e, quando for o caso, deve:
> (…)
> b) intimar o devedor e/ou devedores solidários para que providenciem o recolhimento ao Tesouro Nacional, no prazo de quinze dias, dos valores determinados na decisão judicial, sob pena de ser inscrito no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin); (...)".

> "Art. 61. Transcorrido o prazo previsto no inciso I, alínea b, do art. 60, sem que tenham sido recolhidos os valores devidos, a Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve encaminhar cópia digital dos autos à Advocacia-Geral da União, para que promova as medidas cabíveis visando à execução do título judicial, mediante a apresentação de petição de cumprimento de sentença, nos termos do Código de Processo Civil.
> §1º A Advocacia-Geral da União pode adotar medidas extrajudiciais para a cobrança do crédito previamente à instauração da fase de cumprimento de sentença, bem como propor a celebração de acordo com o devedor, nos termos da legislação em vigor.
> §2º Esgotadas as tentativas de cobrança extrajudicial do crédito, a Advocacia-Geral da União deve solicitar à Secretaria de Administração do Tribunal ou ao Cartório Eleitoral que proceda à inscrição do devedor e/ou devedores solidários no Cadin e apresentar petição de cumprimento de sentença ao juízo eleitoral, instruída com memória de cálculo atualizada".

Assim que as normas processuais entram em vigor, é de conhecimento que elas têm vigência imediata e são aplicadas aos processos futuros ou àqueles em tramitação, devendo, neste caso, atingir todos os atos que ainda não foram praticados dentro do processo, de acordo com a teoria do isolamento dos atos processuais.

Não há dúvidas acerca da ideia de aplicação imediata da norma processual, com a complementação do sistema de isolamento dos atos processuais, tanto que ela restou positivada no próprio texto das Resoluções. A saber:

> "§1º As disposições processuais previstas nesta Resolução serão aplicadas aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido

julgados". (Resolução TSE nº 23.432/14, art. 67, § 1º; Resolução TSE nº 23.464/15, art. 65, § 1º).

No entanto, em que pese ainda não haja entendimento específico em relação à Resolução TSE nº 23.464/15, não se desconhece a jurisprudência do TRE-RS no sentido de que a Resolução TSE nº 23.432/14 não só teria modificado o rito das prestações de contas, incluindo a citação dos dirigentes partidários, como também teria alterado o tipo de responsabilidade a que estes estão sujeitos.

Conforme o precedente da PC nº 64-65, na forma da Resolução TSE nº 21.841/2004 (anterior à Resolução TSE nº 23.432/14), os dirigentes partidários teriam responsabilidade **subsidiária** pelas contas na hipótese de omissão do partido político, ocasião em que seriam chamados a responder em futuro procedimento de tomada de contas perante o Tribunal de Contas. Com o novo diploma normativo (Resolução TSE nº 23.432/14), a responsabilidade dos dirigentes partidários seria **solidária**, pois responderiam pelas irregularidades contábeis de forma concomitante com a agremiação, no próprio processo de prestação de contas, sendo eventualmente condenados no mesmo título executivo.

Assim, a Corte entende que o art. 38 da Resolução TSE nº 23.432/14 é **norma de conteúdo material**, e não meramente processual. Ainda, por força do art. 67, *caput*, da Resolução TSE nº 23.432/14, tal alteração, não pode atingir as prestações de contas dos exercícios financeiros anteriores a 2015.

Em outras palavras, por essa visão, a inclusão dos responsáveis partidários como partes poderia afetar o julgamento de mérito dos processos e, dessa forma, os presidentes, vice-presidentes e os tesoureiros das agremiações deveriam ser chamados ao feito apenas nos processos de exercícios financeiros de 2015 e posteriores, forte no art. 67 da Resolução TSE nº 23.432/14.

Não se pretende negar que a inclusão dos dirigentes como partes do processo foi estabelecida na lei para que possam suportar os efeitos oriundos da

sentença. Não se questiona, a par disso, que a legitimação atribuída decorre do nexo de adequação direto com o direito substancial, no aspecto em que estabelece que os dirigentes possuem responsabilidade pelas contas do partido: responsabilidade de natureza subsidiária, anteriormente à Resolução TSE nº 23.432/14; e de natureza solidária, a partir da Resolução TSE nº 23.432/14, permanecendo na Resolução TSE nº 23.464/2015.

Ocorre que a mudança da espécie de responsabilidade dos dirigentes promovida pela Resolução TSE nº 23.432/14 (de subsidiária passou, como visto, a ser solidária) e mantida pela Resolução TSE nº 23.464/2015 não modifica o exame do mérito da prestação de contas. Embora as prestações de contas relativas aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgadas devam receber a nova arquitetura procedimental fixada pela Resolução TSE nº 23.464/15 (oportunizando-se a citação e a defesa nos próprios autos, do partido e dos dirigentes, bem como efetuando a fase do cumprimento de sentença), quanto ao mérito, o julgamento deve continuar ocorrendo de acordo com as regras vigentes ao tempo do exercício das contas.

É o que inclusive está previsto nas disposições transitórias das duas últimas resoluções.

Dizia o art. 67 da Resolução TSE nº 23.432/14:

> "Art. 67. As disposições previstas nesta Resolução não atingirão o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2015.
> § 1º As disposições processuais previstas nesta Resolução serão aplicadas aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados".

Diz atualmente o art. 65 da Resolução TSE nº 23.464/15:

> "Art. 65. As disposições previstas nesta resolução não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2016.

> §1º As disposições processuais previstas nesta resolução devem ser aplicadas aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados.
> (…)
> **§ 3º As irregularidades e impropriedades contidas nas prestações de contas relativas aos exercícios anteriores a 2015 devem ser analisadas de acordo com as regras vigentes no respectivo exercício, observando-se que:**
> **I – as prestações de contas relativas aos exercícios anteriores a 2015 devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Res.-TSE nº 21.841/2004;**
> II – as prestações de contas relativas ao exercício de 2015 devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Res.-TSE nº 23.432; e
> III – as prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes deverão ser examinadas de acordo com as regras previstas nesta resolução e as que a alterarem".

No caso vertente, sendo as contas partidárias referentes ao exercício de 2014, face ao que prevê o art. 65 da Resolução TSE nº 23.464/15, o mérito continuará a ser examinado frente à ótica da Resolução TSE nº 21.841/2004, que regula aquele exercício, inclusive no aspecto da responsabilidade dos dirigentes partidários, mas as regras instrumentais devem seguir a Resolução TSE nº 23.464/15.

Em outras palavras, de acordo com a seguinte conclusão, **direito processual e direito material** revelam-se na mais perfeita compatibilidade: **(a)** os dirigentes partidários devem ser citados e incluídos como partes no processo, interpretação cristalina que se depreende do art. 38 da resolução de regência e das teorias da aplicação imediata e do isolamento das regras processuais; **(b)** eventual responsabilidade que lhes seja atribuída permanece sendo de natureza subsidiária, no caso concreto, por refletir a norma de direito material vigente para as contas partidárias do exercício de 2014; **(c)** porém, a satisfação da obrigação, seja em relação ao partido, seja em relação aos responsáveis legais, não mais necessitará da instauração de tomada de contas especial, devendo dar-se via cumprimento de sentença, nos próprios autos da prestação de contas, o que pressupõe a regular citação.

Além disso, a intimação ou a citação da agremiação e de seus dirigentes não caracterizam uma sanção, pelo contrário, traduzem o direito à ampla defesa e ao contraditório constitucionalmente protegidos. Direito que deve ser assegurado, **inclusive, sob pena de eventual futura alegação de nulidade**.

Por fim, vale ressaltar que a nova Resolução apenas criou a possibilidade dos dirigentes defenderem-se. Não há falar em alteração do julgamento de mérito pela adoção das novas disposições atinentes à intimação do presidente e do tesoureiro do partido, haja vista que, conforme já analisado acima, a Lei nº 9.096/95, em seus artigos 34, inciso II, e 37, já previa a possibilidade de responsabilização dos dirigentes pela falta de prestação de contas ou pelas irregularidades constatadas na escrituração e na prestação de contas, bem como, no mesmo sentido, os arts. 18, 20, 28 e 33, da Resolução TSE nº 21.841/04.

Faz-se oportuno ressaltar que o TSE vem decidindo a questão monocraticamente, conferindo provimento aos recursos especiais eleitorais interpostos por esta Procuradoria, para o fim de determinar o retorno dos autos, de modo a fazer constar dos processos de prestação de contas os responsáveis pelos órgãos partidários. Nesse sentido: AI Nº 11508 - Decisão Monocrática em 06/10/2016 - **Ministro LUIZ FUX**, Publicado em 24/10/2016 no Diário de justiça eletrônico, página 5-8; AI nº 1198, Decisão monocrática de 26/9/2016, Relator(a): **Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin**, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 04/10/2016 - Página 74-76; RESPE nº 11253, Decisão monocrática de 12/9/2016, Relator Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 15/09/2016 - Página 75-77; RESPE nº 12030, Decisão monocrática de 12/9/2016, Relator(a): Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 22/09/2016 - Página 29-30.

Portanto, a sentença deve ser anulada, bem como os autos devem

retornar à origem para que os dirigentes sejam citados a prestar contas.

No entanto, em caso de entendimento diverso, passa-se à análise da seguinte preliminar.

II.I.II Da tempestividade e da representação processual

O recurso é **tempestivo**.

A sentença foi publicada, no Diário Oficial da Justiça Eleitoral, em 22/07/2016 (sexta-feira) (fl. 310), sendo opostos embargos de declaração (fls. 314-325) em 27/07/2016 (quarta-feira) (fl. 314).

Em seguida, após a publicação em 02/08/2016 (fl. 330), no Diário Oficial da Justiça Eleitoral, da decisão prolatada pelo juízo singular que rejeitou os embargos de declaração de fls. 314-325, o PSDB de Uruguaiana interpôs recurso eleitoral em 04/08/2016 (fl. 334), restando, portanto, observado o tríduo previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

Além disso, destaca-se que o partido encontra-se devidamente representado por advogado, nos termos da procuração juntada à fl. 153.

Diante do exposto, o recurso deve ser conhecido.

Passa-se à análise do mérito.

II.II MÉRITO

II.II.I Do recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas

Em seu parecer conclusivo (fls. 174-176), a unidade técnica do TRE-RS verificou que a agremiação partidária recebeu recursos de fontes vedadas:

> "(...) **1. Contrariando o disposto na Resolução TSE n. 22.585 (Consulta n. 1.428 — CLASSE 58), de 06.09.2007, pela qual é defeso aos partidos políticos receber doações ou contribuições de titulares de cargos demissiveis ad nutum da administração direta ou indireta, quando estes ostentam condição de autoridade, o PSDB recebeu valores de, ao menos, nove figuras notórias da administração pública municipal (detentores de cargos demissíveis ad nutum com status de autoridade) atuantes em 2013, os quais estão relacionados na lista de fls. 20-97 e cujo volume de doações perfaz o total de R$ 14.328,33 (9,5% das doações)**(...)".

Nas suas razões recursais (fls. 334-345), o partido alegou, em síntese, que as contas devem ser aprovadas com ressalvas, visto que os valores apontados como irregulares pelo órgão técnico do TRE-RS estariam no espectro da insignificância, uma vez que o montante de R$ 14.328,33 representa apenas 9,5% em relação o total de verbas movimentadas pelo PSDB de Uruguaiana. Por fim, o Partido também reitera a reforma da sentença porque não agiu de má-fé no papel de prestador de contas no presente feito, bem como pugna pela aplicação do princípio da instrumentalidade e finalidade da norma no caso em exame.

No entanto, **não merece prosperar a irresignação**.

O art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096/95 assim dispõe:

> Art. 31. É **vedado** ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...) II - **autoridade** ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

Com efeito, na forma do artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007, veda-se aos partidos políticos o recebimento de doações ou contribuições oriundas de detentores de cargos de

chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios.

Ao longo dos últimos anos, houve substancial alteração no entendimento do TSE a respeito do tema. Passou-se de uma interpretação que privilegiava a proteção do partido político (Pet. 310), talvez justificada inicialmente pela necessidade de se fortalecerem as instituições partidárias em uma democracia incipiente, para uma interpretação que ressalta a relevância dos princípios democráticos da moralidade, dignidade do servidor e preservação contra abuso de autoridade e do poder econômico (Resolução TSE nº 22.585/2007).

Hoje, o conceito de autoridade também abrange os servidores com poder de decisão para determinar a prática de atos de execução ou o seu desfazimento, donde se incluem, por certo, os detentores de cargos de chefia e direção, demissíveis *ad nutum* - aí incluso chefias de departamentos, de seções e outras subdivisões hierarquicamente similares-, conforme a jurisprudência:

> Prestação de contas partidária. Diretório municipal. Art. 5º, inc. II, da Resolução TSE n. 21.841/04. **Exercício financeiro 2011. Desaprovam-se as contas quando constatado o recebimento de doações de servidores públicos ocupantes de cargos demissíveis ad nutum e na condição de autoridades**. No caso, recebimento de quantia expressiva advinda de cargos de coordenador, diretor de departamento e chefe de setores e unidades administrativas. Manutenção das sanções de recolhimento de quantia idêntica ao valor doado ao Fundo Partidário e suspensão do recebimento das quotas pelo período de um ano.
> Provimento negado.
> (Recurso Eleitoral nº 3480, Acórdão de 26/08/2014, Relator(a) DR. INGO WOLFGANG SARLET, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 152, Data 28/08/2014, Página 2) (grifado).
>
> DESAPROVAÇÃO - RECOLHIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS DE FONTE VEDADA AO FUNDO PARTIDÁRIO - SENTENÇA MANTIDA NESTE PONTO - SUSPENSÃO DO REPASSE DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO - APLICAÇÃO PROPORCIONAL DA SANÇÃO NOS TERMOS DO ART. 37, § 3º, DA LEI N. 9.096/1995 - REDUÇÃO DO PRAZO PARA 6

> (SEIS) MESES - PRECEDENTE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (RECURSO EM PRESTACAO DE CONTAS nº 3236, Acórdão nº 30039 de 28/08/2014, Relator(a) CARLOS VICENTE DA ROSA GÓES, Publicação: DJE - Diário de JE, Tomo 153, Data 03/09/2014, Página 8).

Importante destacar que a racionalidade da norma, como bem ressaltou o Ministro Cezar Peluso, que proferiu o voto condutor do acórdão na Resolução TSE nº 22.585/07, está em "**desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes**."

Logo, **a vedação imposta pela referida Resolução do TSE não tem outra função que não obstar a partidarização da administração pública**, principalmente diante dos princípios da moralidade, da dignidade do servidor e da necessidade de preservação contra abuso de autoridade e do poder econômico.

A jurisprudência do TRE-RS posiciona-se de acordo com a linha de entendimento do TSE expressa na Resolução TSE nº 22.585/2007, consoante se depreende do julgado em destaque:

> Prestação de contas anual. Diretório estadual de partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. A apresentação dos Livros Diário e Razão, sem autenticação do primeiro no ofício civil, contraria o disposto no art. 11, parágrafo único, da Resolução TSE n. 21.841/04. Falha que compromete a verdade real do trânsito de recursos pela agremiação partidária. **Recebimento de recursos provenientes de titular de cargo de Chefe de Setor do Governo Estadual. Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos advindas de titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que tenham a condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia.** Recolhimento da quantia indevida ao Fundo Partidário. Falta de documentos fiscais para comprovação de despesas realizadas, em desacordo com o art. 9º da Resolução TSE n. 21.841/04. Valores correspondentes a empréstimo sem trânsito pela conta bancária da agremiação, em infringência ao art. 4º da resolução em destaque. Suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de dois meses.

> Desaprovação.
> (Prestação de Contas nº 5773, Acórdão de 03/05/2016, Relator(a) DESA. LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 78, Data 05/05/2016, Página 7)
>
> Prestação de contas. Partido político. Exercício financeiro de 2012. Resolução TSE n. 21.841/04. Destinação do percentual mínimo de 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas para promover e difundir a participação política das mulheres. A inobservância dessa regra impõe o acréscimo de 2,5% no ano seguinte ao trânsito em julgado, bem como o recolhimento do valor correspondente ao erário, ante a proibição legal de utilização da quantia para outra finalidade (art. 44, V e § 5º da Lei n. 9.096/95). **Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta, que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Doações provenientes de ocupantes do cargo de "Chefe de Gabinete" do legislativo estadual.** Transferência das doações indevidas ao Fundo partidário e aplicação da suspensão do repasse das quotas do mesmo fundo, pelo período de um mês. Desaprovação.
> (Prestação de Contas nº 6380, Acórdão de 03/03/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 39, Data 07/03/2016, Página 3) (grifado).

Quanto à vedação incluir também a doação oriunda de **agente político**, o TSE já se posicionou nesse sentido, no Recurso Especial Eleitoral nº 4930, da relatoria do Min. Henrique Neves da Silva, publicado em 20/11/2014, entendendo que pelo conceito de autoridade, afirmando-se que "(...) **conceito de autoridade pública deve abranger os agentes políticos e servidores públicos, filiados ou não a partidos políticos, investidos de funções de direção ou chefia**, não sendo admissível, por outro lado, que a contribuição seja cobrada mediante desconto automático na folha de pagamento" (grifado).

Nesse sentido já se posicionou o TRE-RS, nos autos da Consulta 109-98.2015.6.21.0000, julgada na sessão de 23/09/2015, cujo trecho a seguir transcrevo:

> "(...) A doutrina refere que *agentes políticos são os titulares de*

> *cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. […]* ***São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e estaduais e Vereadores****" (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17 ed., 2004, p. 230)*.
>
> **Do que se depreende, além dos detentores de cargo eletivo, são considerados agentes políticos os ministros e secretários estaduais e municipais, pois todos detém funções com poder de autoridade**.
>
> Da leitura de suas decisões mais recentes, **o TSE consolidou entendimento no sentido de que os agentes políticos estão abrangidos pela vedação prevista no art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE n. 23.432/14**.
>
> A questão foi diretamente enfrentada pelo TSE no Agravo de Instrumento n. 8239, de 25.8.2015, na qual o PSDB de Santa Catarina invocou o art. 12, §2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, e requereu que fosse considerado autoridade somente aqueles que exerçam cargos de chefia ou direção na administração púbica direta ou indireta, autorizando os que detenham mandato eletivo ou que exerçam cargo de assessoramento.
>
> Na decisão, o Relator, Ministro Henrique Neves, asseverou: ***ressalto que, conforme assinalei no julgamento do REspe n. 49-30, da minha relatoria, o conceito de autoridade pública deve abranger os agentes políticos e servidores públicos, filiados ou não a partidos políticos, investidos de funções de direção ou chefia",*** (DJE de 28.8.2015). (...)" (grifado).

De acordo com o parecer conclusivo (fls. 174-176), houve doações, no total de **R$ 14.328,33** (catorze mil trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos), das seguintes fontes vedadas, todos ocupantes de cargos de Secretário Municipal na Prefeitura de Uruguaiana/RS:

> *i)* **Delmar Kaufmann** – Secretário Municipal de Educação (detentor de cargo demissível *ad nutum)* –, doação efetuada no montante de **R$ 1.480,00**; (um mil e quatrocentos e oitenta reais);
>
> ii) **Jorge Claudimir Prestes Lopes** – Secretário Municipal de Indústria e Comércio (detentor de cargo

demissível *ad nutum)* –, doação efetuada no montante de **R$ 1.919,79** (um mil novecentos e dezenove reais e setenta e nove centavos).

iii) **Luiz Henrique Barcellos Fanti** – Secretário Municipal da Fazenda (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 860,00** (oitocentos e sessenta reais).

iv) **Saionara Marques A. Dos Santos** – Secretária Municipal de Saúde (detentora de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 1.279,86** (um mil duzentos e setenta e nove reais e oitenta e seis centavos).

v) **Vicente Majó da Maia** – Secretário Municipal de Esportes (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 2.346,41** (dois mil e trezentos e quarenta e seis reais e quarenta e um centavos).

vi) **Vitor Manoel Gediel Machado** – Secretário Municipal de Trânsito (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 1.279,86** (um mil duzentos e setenta e nove reais e oitenta e seis centavos).

vii) **Paulo José dos Santos** – Secretário Municipal de Obras (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 1.706,48** (um mil setecentos e seis reais e quarenta e oito centavos).

viii) **Ricardo Barbará Dias** – Secretário Municipal de Administração (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 1.706,48** (um mil setecentos e seis reais e quarenta e oito centavos).

ix) **Eloy Arcídio Trojan** – Secretário Municipal de Obras (detentor de cargo demissível *ad nutum*) –, doação efetuada no montante de **R$ 1.749,45** (um mil setecentos e quarenta e nove reais e quarenta e cinco centavos).

Sendo a finalidade da vedação de doações procedentes de autoridades - incluídos os cargos em comissão demissíveis *ad nutum*- o desestímulo à partidarização da administração pública, conforme entendeu o TSE, na Resolução TSE nº 22.585/2007, bem como diante de todos os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, não se pode admitir a possibilidade de utilização da máquina pública para o manejo de interesses particulares - partidários-, como a "troca de favores", a fim de garantir a perpetuação no poder, e, menos ainda, quando tal interesse possibilite a intimidação - e, muitas vezes, coação- de servidores, como ocorre com a corriqueira imposição da obrigatoriedade de contribuições a cargos em comissão, tolhendo-lhes a própria liberdade, razão pela qual entende esta Procuradoria Regional Eleitoral que os cargos de assessoramento demissíveis *ad nutum* também devem ser incluídos no rol de fontes vedadas.

Portanto, o valor total recebido pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB de Uruguaiana, em 2013, oriundo de fontes vedadas foi de R$ 14.328,33 (catorze mil trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos), **totalizando 9,5% do total arrecadado**, violando o disposto no art. 31, da Lei nº 9.096/95, na Resolução TSE nº 22.585/2007 e do art. 5º, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04.

II.II.II Das sanções aplicáveis

II.II.II.I Da suspensão das verbas do Fundo Partidário

Tendo em vista tratar-se de fato ocorrido anteriormente à entrada em

vigor da Resolução TSE nº 23.464/15 – prestação de contas do Exercício de 2013–, aplica-se ao presente caso a norma vigente na época dos fatos, segundo a qual, uma vez desaprovadas as contas, por percepção de verba oriunda de fonte vedada, aplicável à espécie a penalidade de suspensão de cotas do fundo partidário, nos termos do **inciso II do art. 36 da Lei nº 9.096/95**, que assim dispõe:

> "Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:
> (…)
> **II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano**; (...)".

Assim, quando a desaprovação da prestação de contas ocorre, dentre outros motivos, pelo recebimento de recursos advindos de "autoridades" – fonte vedada pelo art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 –, impõe-se, neste caso, a aplicação da pena de suspensão com base no art. 36, inciso II, da Lei n 9.096/95, o qual não possibilita graduação, prescrevendo o prazo único e taxativo de um ano.

Ou seja, no caso de recebimento de recursos de fontes vedadas o juízo de proporcionalidade já foi efetuado pelo Legislador, entendendo que a gravidade da conduta impõe a aplicação da sanção em seu grau máximo.

Logo, no caso em questão, **a sanção de 12 (doze) meses de suspensão do repasse de verbas do Fundo Partidário imposta pela sentença (fls. 305-309) não merece reforma**.

II.II.II.II Da transferência de valores ao Tesouro Nacional

Diante do recebimento de recursos oriundos de fonte vedada, tem-se que, nos termos do art. 14, §1º, da Resolução TSE nº 23.464/15, o valor deve ser recolhido ao Tesouro Nacional:

> Art. 14. O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta resolução sujeita o órgão partidário a recolher o

> montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito em qualquer das contas bancárias de que trata o art. 6º desta resolução, sendo vedada a devolução ao doador originário.
> §1º O disposto no *caput* deste artigo também se aplica aos recursos provenientes de fontes vedadas que não tenham sido estornados no prazo previsto no §5º do art. 11, os quais devem, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.

Muito embora a Resolução TSE nº 21.841/04 – cujas disposições relativas ao julgamento de mérito ainda são aplicáveis às prestações de contas dos exercícios financeiros anteriores a 2015 – preveja em seu art. 28, II, que os recursos oriundos de fontes vedadas devem ser devolvidos ao Fundo Partidário, a melhor solução é determinar o repasse desses valores ao Tesouro Nacional.

Tal solução, por um lado, não importa em prejuízo maior ao partido político, que tem de repassar os valores de qualquer modo e, por outro, evita que os partidos políticos, ao receberem as cotas do Fundo Partidário, sejam indiretamente beneficiados por recursos cujo acesso direto lhes é vedado.

Inclusive, é nesse sentido o entendimento desse Tribunal Regional Eleitoral, conforme se depreende do julgamento da PC nº 72-42.2013.6.21.0000, da relatoria de Dra. Maria de Lourdes Galvão Braccini de Gonzalez, na sessão do dia **04/05/2016**:

> Prestação de contas anual. Partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. Verificada a existência de recursos de origem não identificada, bem como de arrecadações oriundas de fontes vedadas, realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta, na condição de autoridades e desempenhando funções de direção ou chefia. No caso, Chefe de Gabinete, Coordenador-Geral e Diretor. **Nova orientação do TSE no sentido de que tais verbas - de origem não identificada e de fontes vedadas - devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional, nos termos do disposto na Resolução TSE n. 23.464/15**. Aplicação dos parâmetros da razoabilidade para fixar a sanção do prazo de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário em um mês. Desaprovação.

(Prestação de Contas nº 7242, Acórdão de 04/05/2016, Relator(a) DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 79, Data 06/05/2016, Página 3) (grifado).

Assim, em relação a este ponto, o valor de **R$ 14.328,33 (catorze mil, trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos)**, recebido de fonte vedada, deve ser recolhido pelo partido ao **Tesouro Nacional**, como corretamente dispôs a sentença (fls. 305-309).

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral, ***preliminarmente***, pela **anulação da sentença e retorno dos autos à origem**, e, no ***mérito***, pelo **desprovimento do recurso** e pela **desaprovação das contas,** bem como:

a) pela suspensão do recebimento de verbas do Fundo Partidário por doze meses, na forma do artigo 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95;

b) pelo repasse ao Tesouro Nacional do valor de R$ 14.328,33 (catorze mil trezentos e vinte e oito reais e trinta e três centavos), oriundo de fontes vedadas;

Porto Alegre, 18 de novembro de 2016.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

C:\conversor\tmp\cjdfqi3ub5os82nbi4kb75081325492965073161121230030.odt