



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Consulta n.º 225-70.2016.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE-RS

Assunto: CONSULTA - DOAÇÕES FEITAS POR DETENTORES DE CARGOS ELETIVOS E DE CHEFIA E DIREÇÃO PODEM SER FEITAS FORA DO PERÍODO ELEITORAL NA CONTA BANCÁRIA DOAÇÕES DE CAMPANHA PARA AS ELEIÇÕES VINDOURAS?

Interessado: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

Relator: DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ

PARECER

CONSULTA. ILEGITIMIDADE ATIVA. MATÉRIA JÁ ANALISADA PELO TRIBUNAL. CARACTERIZAÇÃO DE FONTE VEDADA. DOAÇÃO PARA CAMPANHA FORA DO PERÍODO ELEITORAL. Parecer pelo não conhecimento da consulta, em razão da ilegitimidade do consulente e pelo seu conteúdo já ter sido analisado pela Corte. Em caso de entendimento diverso, no mérito, a indagação formulada merece ser respondida negativamente, no sentido de que, fora do período eleitoral, as doações para as contas dos partidos realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargo de chefia e direção na Administração Pública são consideradas oriundas de fontes vedadas.

I – BREVE RELATO

Cuida-se de consulta formulada pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB, questionando sobre a possibilidade de doações por detentores de mandato eletivo e por ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública serem realizadas fora do período eleitoral, na conta bancária de doações de campanha, para as eleições futuras.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A consulta está formulada nos seguintes termos (fls. 02-04):

Tendo em vista que a conta “Doação de Campanha” permanece aberta fora do período de campanha, é possível que os detentores dos cargos acima referidos [cargos eletivos e de chefia e direção na Administração Pública] continuem doando para esta conta mesmo fora do período eleitoral a fim de que tais recursos possam ser utilizados nas eleições vindouras?

A operosa Coordenadoria de Gestão da Informação - COGIN juntou ao processo legislação e jurisprudência atinentes à matéria (fls. 08-55), cumprindo o disposto no art. 106 do Regimento Interno do TRE/RS.

Após, vieram os autos para parecer .

II – FUNDAMENTOS

II.I – PRELIMINARES

II.I.I – Aspecto objetivo

Consoante o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político”.

Isto é, quanto ao aspecto objetivo, deve ser formulada consulta sobre situação em tese, referente à matéria exclusivamente eleitoral.

No caso, o pressuposto objetivo da consulta restou devidamente preenchido, visto que o questionamento formulado foi realizado “em tese”, ou seja, não apresentou contornos de caso concreto que permitissem identificar a quem se orienta a resposta, bem como o assunto fontes vedadas configura matéria eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Não resta preenchido, no entanto, o requisito subjetivo, senão vejamos.

II.I.II – Não conhecimento – ilegitimidade do consulente

A competência do TRE-RS para análise de consultas, assim como os requisitos do instituto, é ditada pelo Regimento Interno da Corte, a partir do art. 30, inc. VIII, do CE:

Art. 32. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal:
(...)

XII - responder, em tese, às consultas que lhe forem dirigidas, acerca de matéria eleitoral, por autoridade pública ou partido político (CE, art. 30, inc. VIII).

Ainda, nesse sentido é o art. 105 do Regimento Interno do TRE – RS:

Art. 105. O Tribunal somente conhecerá das consultas feitas em tese, sobre matéria de sua competência, e por autoridade pública ou diretório regional de partido político (CE, art. 30, VIII).

As referidas normas estabelecem, portanto, que a consulta, quanto ao seu **aspecto subjetivo**, deve ser formulada por autoridade pública ou diretório regional de partido político.

Ocorre que, no caso em tela, a consulta foi subscrita por **advogado** (fls. 02-05), e não pelo presidente do Diretório Regional do PSB, conforme preconizam os dispositivos supramencionados, não restando preenchido, assim, o requisito subjetivo da consulta.

Nesse sentido:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

CONSULTA FEITA POR **ADVOGADO** SOBRE A NECESSIDADE, PRAZO E FORMA DE AFASTAMENTO DE CARGOS PÚBLICOS DIRETIVOS. **QUALIDADE DO CONSULENTE EM DESACORDO COM A PREVISÃO DO ART. 30, VIII DO CÓDIGO ELEITORAL. LEGITIMIDADE APENAS DA AUTORIDADE PÚBLICA E DO PARTIDO POLITICO. NÃO CONHECIMENTO.**

A lei, pelo artigo 30, VIII do Código Eleitoral reserva à autoridade pública e aos partidos políticos o direito de consultar os Tribunais Regionais Eleitorais, sobre matéria eleitoral em tese. CONSULTA NÃO CONHECIDA.

(CONSULTA nº 84, Acórdão nº 25.675 de 02/05/2002, Relator(a) SILVIO VERICUNDO FERNANDES DIAS, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 13/05/2002)

CONSULTA. **ADVOGADO.** REQUIITOS DE ADMISSIBILIDADE. AUTORIDADE PÚBLICA. NÃO PREENCHIMENTO. **ILEGITIMIDADE.** NÃO CONHECIMENTO.

1. Não se conhece de consulta formulada por quem não se enquadra no conceito de autoridade pública ou partido político a que alude o art. 30, VIII, do Código Eleitoral. Precedentes.

2. Consulta não conhecida.

(Consulta nº 4185, Resolução nº 4986 de 22/03/2011, Relator(a) MARIA DO CÉO MACIEL COUTINHO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 53, Data 30/3/2011, Página 1)

Eleitoral. Consulta. **Advogado.** Autoridade Pública. Quesitos de Admissibilidade. Não preenchimento. **Ilegitimidade.** Não conhecimento.

1. Nos termos do art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete ao Tribunal Regional Eleitoral responder consulta que lhe for formulada, por autoridade pública ou partido político.

2. No caso vertente, o advogado não possui legitimidade ativa para veicular consulta ao Tribunal Regional Eleitoral, pois não se emoldura no conceito de autoridade pública.

3. Não conhecimento da consulta.

(CONSULTA nº 54431, Acórdão nº 54431 de 14/12/2011, Relator(a) RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 232, Data 19/12/2011, Página 18)

Ante o exposto, em razão da ilegitimidade do consulente, a consulta não merece ser conhecida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.I.III – Não conhecimento – consulta já apreciada pela Corte

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul já teve oportunidade de se manifestar acerca da indagação formulada nos presentes autos. Veja-se:

Consulta. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral. Eleições 2016. Indagações propostas por diretório regional de partido político. Questionamentos acerca da caracterização de fonte vedada na arrecadação e doação para campanha eleitoral. Art. 31,II, da Lei n. 9.096/95 e art. 12, inc. XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14. Atendimento do requisito legal de admissibilidade pertinente à legitimidade do consulente. Entretanto, com relação às perguntas, apenas a primeira comporta conhecimento e resposta. **Fora do período eleitoral, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, uma vez que estão sujeitas às vedações do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15.** Todavia, no interregno do período eleitoral, não são proibidas as doações para as contas dos partidos e dos candidatos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, desde que respeitadas as disposições atinentes às doações para campanhas eleitorais previstas na Resolução TSE n. 23.463/15. Conhecimento parcial.
(Consulta nº 8973, Acórdão de 06/07/2016, Relator(a) DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/7/2016, Página 2) (grifado)

Dessa forma, a consulta não merece ser conhecida, porquanto seu conteúdo já foi apreciado pela Corte.

Nesse sentido:

CONSULTA. DOAÇÕES PARA CAMPANHAS ELEITORAIS POR MEIO DE APLICATIVOS DE SERVIÇOS OU SÍTIOS NA INTERNET QUE NÃO OS DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, PARTIDOS OU COLIGAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA JÁ RESPONDIDA. NÃO CONHECIMENTO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1. As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação (Lei 9.504/97, art. 23, § 40, III) (Consulta nº 208-87/DF, Rel. Ministro HENRIQUE NEVES, DJe de 13.6.2014).

2. Não se conhece de consulta cujo objeto já foi apreciado pela Corte. Precedente.

3. Consulta não conhecida.

(Consulta nº 27496, Acórdão, Relator(a) Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 151, Data 05/08/2016, Página 57/58) (grifado)

Em caso de entendimento diverso, passa-se a análise do mérito.

II.II – MÉRITO

Em síntese, o consulente pretende saber se detentores de mandato eletivo e ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública podem realizar doações fora do período eleitoral, para a conta bancária de doações de campanha, destinada a eleições futuras, conforme fls. 02-04:

Tendo em vista que a conta “Doação de Campanha” permanece aberta fora do período de campanha, é possível que os detentores dos cargos acima referidos [cargos eletivos e de chefia e direção na Administração Pública] continuem doando para esta conta mesmo fora do período eleitoral a fim de que tais recursos possam ser utilizados nas eleições vindouras?

Passa-se à análise da questão.

Inicialmente, destaca-se que a Procuradoria Regional Eleitoral no Rio Grande do Sul, ao manifestar-se acerca do questionamento formulado na Consulta nº 89-73, posicionou-se no sentido de que as contribuições oriundas de detentores de mandatos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública são vedadas, inclusive, no período eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Importante reproduzir o parecer exarado naquele expediente, o qual se referia ao Pleito de 2016:

“Inicialmente, destaca-se que a norma que disciplina a respeito da arrecadação e dos gastos de recursos por partidos políticos e candidatos, e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016 é a Resolução TSE nº 23.463/2015.

Tal resolução dispõe em seu art. 25 acerca de fontes vedadas:

Art. 25. É vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - pessoas jurídicas;

II - origem estrangeira;

III - pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão pública. (...)

Logo, percebe-se que tal dispositivo não proíbe expressamente as doações realizadas, para a campanha eleitoral, por detentores de Cargos Eletivos e ocupantes de Cargos de Chefia e Direção na Administração Pública.

No entanto, o sistema eleitoral não seria coerente se o permitisse, principalmente levando-se em consideração uma análise conjunta das normas aplicáveis à matéria, bem como a sua própria finalidade de garantir legitimidade ao pleito, senão vejamos.

O art. 31, *caput* e inciso II, da Lei dos Partidos – Lei nº 9.096/95- veda **expressamente** a percepção pelo partido de contribuições oriundas de autoridade, *in verbis*:

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Interpretando o conceito de autoridade constante no referido dispositivo, sobreveio a Resolução TSE nº 22.585/2007, disciplinando, assim, que se veda 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.

Nesse sentido, a Resolução TSE nº 23.464/2015, que regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096/95 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos-, em seu art. 12, assim dispôs:

Art. 12. É vedado aos partidos políticos e às suas fundações receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...)

IV – autoridades públicas.

§1º Consideram-se como **autoridades públicas**, para os fins do inciso IV do caput deste artigo, **aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.**

§2º As vedações previstas neste artigo atingem todos os órgãos partidários, inclusive suas fundações, observado o disposto no § 2º do art. 20 desta resolução.

§3º Entende-se por doação indireta, a que se refere o caput deste artigo, aquela efetuada por pessoa interposta que se inclua nas hipóteses previstas nos incisos deste artigo.

Sendo assim, passou-se a entender que o conceito de autoridade abrange os servidores com poder de decisão para determinar a prática de atos de execução ou o seu desfazimento, donde se incluem 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 que veda tais fontes, 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 proibição 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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. (...) 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.** (...) 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).

Prestação de contas anual. Partido Político. Diretório Estadual. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro 2013. (...)

Recebimento de recursos de fonte vedada. Doações realizadas por titulares de cargos em comissão que desempenham função de direção ou chefia, tais como: chefe de seção, chefe de gabinete, chefe de divisão, diretor de planejamento, coordenador-geral de bancada, chefe de gabinete de líder, diretor-geral, diretor de departamento, diretor de estabelecimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Transferência dos valores impugnados ao Fundo Partidário. (...) Desaprovação. (Prestação de Contas nº 6176, Acórdão de 28/04/2016, Relator(a) DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 75, Data 02/05/2016, Página 5) (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:

“(...) [...] 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 detêm 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 pública direta ou indireta, autorizando os que detenham mandato eletivo ou que exerçam cargo de assessoramento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Na decisão, o Relator, Ministro Henrique Neves, asseverou: ***ressalto que, conforme assinaei 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).

Diante de todo o exposto, **outra conclusão não seria razoável senão o entendimento de extensão da vedação da percepção de doações de autoridade aos partidos também durante a campanha eleitoral, por analogia, tendo em vista que persiste expressamente tal vedação durante períodos não eleitorais, não sendo, portanto, uma vedação prejudicial ao partido, tendo em vista que esse – pelo menos, em tese – já não percebe tais verbas.**

Importante ressaltar que, com a proibição da percepção de recursos de pessoas jurídicas e com a limitação de gastos da Resolução TSE nº 23.459/2015, deve-se, ainda mais, salvaguardar a finalidade das normas eleitorais que visam a obstar a partidarização da administração pública, a fim evitar o aumento da utilização de cargos para promoção de interesses pessoais.

Ademais, diante da proibição de o partido perceber recursos de autoridades, impõe-se, conseqüentemente, a proibição do repasse de tais verbas aos candidatos por analogia ao que dispõe o §2º do art. 14 da Resolução TSE nº 23.463/2015, segundo o qual, ante a proibição de percepção de recursos de pessoas jurídicas, dispôs que “o partido político não poderá transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores (STF, ADI nº 4.650)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Destaca-se que o STF, na ADI nº 5394, entendeu pela proibição de doações ocultas pelos partidos a candidatos, bem como os arts. 14 e 23 da Resolução TSE nº 23.463/2015 mantiveram a necessidade de identificação da origem dos recursos transferidos pelos partidos aos candidatos, sendo, portanto, a inobservância de tais exigências, conforme o TSE¹ e o TRE/RS², suficiente a ensejar a desaprovação das contas, caracterizando recebimento de recursos de origem não identificada.

No tocante ao recebimento de recursos advindos de cargos de chefia e direção demissíveis *ad nutum* e detentores de mandato eletivo pelos candidatos, como visto acima, em que pese não haja vedação expressa nesse sentido, entende-se também pela sua proibição, tendo em vista o mesmo raciocínio de análise sistemática do direito eleitoral, principalmente diante das eleições proporcionais.

No sistema proporcional misto adotado, por ser de lista aberta, em que pese o eleitor escolha um candidato da lista apresentada pelo partido, esse candidato, para ser de fato eleito, depende do total de votos obtido pelo partido (quociente partidário), além da sua votação própria, a qual definirá a ordem de obtenção das cadeiras.

No julgamento dos Mandados de Segurança de nº 26.602 (PPS), 26.603 (PSDB) e 26.604 (DEM) - nos quais decidiu-se que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político-, os principais fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal foram (item 25 do voto da ADI nº 5081/DF):

¹ Precedentes TSE: RESPE n. 2107-71, decisão monocrática, DJE 27.11.2015; AI n. 2452-04, decisão monocrática, DJE 27.11.2015; RESPE n. 1726-79, decisão monocrática, DJE 12.11.2015; AI n. 1336-60, decisão monocrática, DJE 23.10.2015; RESPE n. 5077-65, decisão monocrática, DJE 16.11.2015; AI n. 2453-86, decisão monocrática, DJE 18.11.2015;

² Precedentes do TRE/RS: Prestação de Contas nº 191338, Acórdão de 09/12/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 228, Data 14/12/2015, Página 4; Prestação de Contas nº 240615, Acórdão de 03/12/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 91, Data 11/12/2015, Página 6.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“(...) (i) a essencialidade dos partidos políticos para a conformação do regime democrático, a ponto de existir uma denominada “democracia partidária”; (ii) a intermediação necessária das agremiações partidárias para candidaturas aos cargos eletivos, conforme disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição; (iii) a vinculação inerente entre mandato eletivo e partido como consequência imediata do sistema proporcional, no qual os cargos são distribuídos de acordo com o quociente eleitoral, obtido pelo partido, e não pelo candidato; e (iv) a infidelidade como atitude de desrespeito do candidato não apenas em face do seu partido político, mas, sobretudo, da soberania popular, sendo responsável por distorcer a lógica do sistema eleitoral proporcional”.

Sendo assim, percebe-se que, nas eleições proporcionais, não adianta o candidato obter inúmeros votos se o partido ao qual pertence não atingir o quociente eleitoral, bem como, de outro lado, é corriqueiro o fato de candidatos com poucos votos sejam eleitos em decorrência da ampla votação recebida por seu partido.

Portanto, é claramente incoerente, principalmente diante do sistema proporcional, a permissão de recursos oriundos de fontes vedadas pelo candidato e a sua proibição pelo partido, tendo em vista que partido e candidato unem forças para a obtenção do sucesso nas urnas, pois o sucesso de um concorre para o do outro, não podendo, dessa forma, o partido se locupletar do benefício auferido pelo candidato através da percepção de recursos procedentes de origens que para aquele constituem expressamente fontes vedadas – seja no exercício anual não eleitoral e, por analogia, em período de campanha.

Ainda, **sendo a finalidade da proibição do recebimento de recursos de detentores de mandato eletivo e de cargos de chefia e direção demissíveis *ad nutum* impedir a partidarização da administração pública, a vedação deve impor-se também ao candidato, a fim de interesses privados não se imiscuírem com o interesse público, através, por exemplo, da utilização do seu possível futuro exercício de mandato eletivo - ou até mesmo da sua reeleição – como moeda de troca, coibindo-se, assim, a tão repudiada troca de favores.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Impõe salientar que a analogia pretendida não acarreta prejuízo à campanha dos candidatos e, conseqüentemente, ao exercício da sua capacidade eleitoral passiva, diante da possibilidade de obtenção de recursos através de diversos outros meios - demais pessoas físicas e transferência de recursos de partido político.

Portanto, entende-se que, numa ponderação de interesses, deva prevalecer a legitimidade do pleito e a moralidade administrativa, devendo, portanto, ser vedado o recebimento de recursos de detentores de mandato eletivo e de cargos de chefia e direção demissíveis *ad nutum* pelo candidato.

Dessa forma, são considerados oriundos de fontes vedadas os recursos procedentes de detentores de mandatos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública.”

Logo, o entendimento da PRE-RS, no que concerne à indagação realizada nos presentes autos, é de que **as doações efetivadas por detentores de mandato eletivo e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública a partidos políticos, fora do período eleitoral, independentemente da conta de destino, configura verba oriunda de fonte vedada.**

Não entender dessa forma revela verdadeiro intuito de burlar a legislação eleitoral que disciplina a arrecadação de recursos para os partidos políticos, senão vejamos.

Diante da existência de um regramento específico para as contas de campanha (de partidos políticos e candidatos), e outro para as contas anuais dos partidos (de exercício financeiro), deve-se ter em conta a vigência de cada instrumento normativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Nessa senda, a Resolução que disciplinou as Eleições de 2016, fixou no art. 1º, § 1º, da Res. TSE n. 23.463/15, que sua aplicação restringir-se-ia ao período eleitoral:

Art. 1º - Esta resolução disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos em campanha eleitoral e a prestação de contas à Justiça Eleitoral nas eleições de 2016.

§1º Os recursos arrecadados por partido político fora do período eleitoral são regulados pela resolução específica que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos.

§ 2º A aplicação dos recursos captados por partido político para as campanhas eleitorais do pleito de 2016 deverá observar o disposto nesta resolução.

Fora desse período, os recursos arrecadados pelos partidos políticos são regulados pela resolução que trata das finanças e contabilidade partidárias³.

Isto é, durante o pleito eleitoral os recursos arrecadados na conta específica “Doações para Campanha”, aberta por partidos ou por candidatos, devem observar as normas previstas na Res. TSE n. 23.463/15 e, fora desse período, devem seguir as disposições estabelecidas na Resolução TSE n. 23.464/15, norma que expressamente dispõe, em seu art. 65, inciso 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”⁴.

³ Consulta nº 89-73, fl. 09.

⁴ Consulta nº 89-73, fl. 12.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ressalta-se que jurisprudência entende que o período eleitoral começa com as convenções partidárias e termina com a diplomação dos eleitos:

“[...] Inicialmente, registro que o período eleitoral se inicia com a realização das convenções municipais destinadas à deliberação das coligações e escolha dos candidatos, findando-se com a diplomação dos eleitos”.
(TSE, RESPE Nº: 17210 (ERESPE) - SP, AC. Nº 17210, DE 26.10.2000, Rel.: FERNANDO NEVES).

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. REJEIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEGIBILIDADE. PROCESSO ELEITORAL INICIADO. CASO CONCRETO. NÃO-CONHECIMENTO.

Não se conhece de consulta após o início do processo eleitoral, que começou em 10.6.2008, início das convenções partidárias, sob pena de pronunciamento sobre caso concreto. (Precedentes: Consultas nos 1.374, Rel. Min. José Delgado, DJ de 18.9.2006; 1.254, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 16.8.2006; 1.021, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 6.8.2004; 643, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 24.11.2000). (TSE, Consulta n. 1623, Resolução n. 22877 de 01.07.2008, Relator Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 06.08.2008, Página 33).

Nesse passo, a Resolução que dispõe sobre as normas a serem seguidas fora do período eleitoral – Resolução TSE n. 23.464/15-, que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos, estabelece quatro hipóteses de fontes vedadas:

Art. 12. É vedado aos partidos políticos e às suas fundações receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I – origem estrangeira;
- II – pessoa jurídica;
- III – pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão; ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

IV – autoridades públicas.

§ 1º Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso IV do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, **que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.**

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, inclusive, já teve oportunidade de se manifestar acerca da indagação formulada nos presentes autos:

Consulta. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral. Eleições 2016. Indagações propostas por diretório regional de partido político. Questionamentos acerca da caracterização de fonte vedada na arrecadação e doação para campanha eleitoral. Art. 31,II, da Lei n. 9.096/95 e art. 12, inc. XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14. Atendimento do requisito legal de admissibilidade pertinente à legitimidade do consulente. Entretanto, com relação às perguntas, apenas a primeira comporta conhecimento e resposta. **Fora do período eleitoral, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, uma vez que estão sujeitas às vedações do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15.** Todavia, no interregno do período eleitoral, não são proibidas as doações para as contas dos partidos e dos candidatos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, desde que respeitadas as disposições atinentes às doações para campanhas eleitorais previstas na Resolução TSE n. 23.463/15. Conhecimento parcial.
(Consulta nº 8973, Acórdão de 06/07/2016, Relator(a) DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/7/2016, Página 2)

Ademais, convém ressaltar que a Lei das Eleições busca “impedir que entidades públicas, de caráter público ou que possuam vínculos estreitos com órgãos governamentais, possam exercer suas funções com desvio de finalidade para sustentar as preferências partidárias escolhidas”⁵.

⁵VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de Direito Eleitoral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, fl. 228.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Dessa forma, além de serem expressamente vedadas as doações para as contas dos partidos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública, conforme disposto no artigo 12 da Resolução TSE n. 23.464/15, configura nítido propósito de burlar a legislação eleitoral, a tentativa de arrecadar recursos para uma possível futura campanha eleitoral de um pleito eleitoral que sequer se iniciou.

Isto é, o Legislador, ao vedar o recebimento de recursos por parte de tais sujeitos, almejou a proteção do pleito eleitoral e da isonomia entre candidatos e partidos, pretendendo evitar um desequilíbrio nas campanhas e uma possível relação de beneficiamento mútuo entre doador e donatário. Entender de maneira diversa apenas promoveria maior desarmonia e disparidade no pleito eleitoral seguinte.

Portanto, a indagação formulada deve ser respondida negativamente, da seguinte forma: **fora do período eleitoral, não é possível a doação para a conta de campanha de partido político por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública, eis que constituem fontes vedadas de arrecadação.**

III – CONCLUSÃO

DIANTE DO EXPOSTO, opina o Ministério Público Eleitoral pelo não conhecimento da consulta, em razão da ilegitimidade do consulente e pelo seu conteúdo já ter sido analisado pela Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em caso de entendimento diverso, no mérito, a indagação formulada merece ser respondida negativamente, no sentido de que: **fora do período eleitoral, as doações para as contas dos partidos realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargo de chefia e direção na Administração Pública são consideradas oriundas de fontes vedadas.**

Porto Alegre, 18 de abril de 2017.

Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

C:\convertor\tmpl4v88b2h466u3rjgm3qpg77662723556259104170419230007.odt