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

Prestação de Contas n.º 43-87.2017.6.21.0020

Procedência: SEVERIANO DE ALMEIDA-RS (20ª ZONA ELEITORAL – ERECHIM)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS – DE PARTIDO POLÍTICO – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – EXERCÍCIO 2016 – DESAPROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS

Recorrente: PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT DE SEVERIANO DE ALMEIDA

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator(a): DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT DE SEVERIANO DE ALEMIDA, apresentada na forma da Lei nº 9.096/95, regulamentada pela Resolução TSE nº 23.432/14 e disposições processuais da Resolução TSE nº 23.464/15, abrangendo a movimentação financeira do exercício de 2016.

A sentença de fls. 96-99 julgou desaprovadas as contas, frente ao recebimento de doação oriunda de fonte vedada, qual seja, autoridade pública, no valor de R$ 1.472,71. Ademais, determinou a suspensão, com perda, de novas cotas do fundo partidário, pelo período de 01 (um) ano, multa de 5% sobre o valor irregular, bem como o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia recebida irregularmente.

Inconformado, o partido político interpôs recurso (fls. 102-112).

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 117).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

II.I.I. Da tempestividade e da representação processual

O recurso é tempestivo. Colhe-se dos autos que a sentença foi publicada em 22/09/2017, sexta-feira (fl. 100), e o recurso foi interposto no dia 26/09/2017, terça-feira (fl. 102), ou seja, a interposição ocorreu no tríduo previsto pelo artigo 52, § 1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Destaca-se que o partido e seus dirigentes encontram-se devidamente representados por advogado (fl. 03), nos termos do artigo 29, inciso XX, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Portanto, o recurso merece ser conhecido.

II.II - MÉRITO

Conforme apurado, a agremiação arrecadou valores oriundos de pessoas que desempenham mandato eletivo ou ocupam cargos de direção e chefia na Administração Pública, o que é vedado pela legislação eleitoral e enseja o julgamento de desaprovação das contas. Eis os fundamentos da sentença recorrida que adotamos como razões do presente parecer:

> II – FUNDAMENTAÇÃO
>
> O Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores - PT do

Município de Severiano de Almeida/RS recebeu, no exercício financeiro analisado, contribuições de autoridades públicas, conforme apurado pela unidade técnica (fls. 66/66-verso).

É vedado aos partidos políticos receber, direta ou indiretamente, contribuição ou qualquer auxílio pecuniário proveniente de autoridades ou órgãos públicos, conforme disposto no art. 31, inc. II, da Lei nº 9.096/95, regulamentando pelo artigo 12, inciso IV e § 1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

O conceito de autoridade pública contido na Resolução TSE 23.464/2015 emana das reiteradas decisões daquela corte acerca do tema. Autoridade pública é aquele ocupante de cargo - em sentido amplo - na administração, que detenha poder de chefia ou direção, ou seja, aquele que expede e determina o cumprimento de atos administrativos e não somente recebe ordens para executá-los. Estão incluídos aí, portanto, desde as funções de confiança, que abrangem as funções de confiança strictu sensu e os cargos em comissão, até os agentes políticos "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" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de) ¿ abrangendo Governadores, Deputados, Vereadores, Ministros de Estado e Secretários Municipais.

Uma vez recebido o recurso, o partido tem o dever de apurar a sua origem e, caso constatada a proveniência de uma autoridade pública, realizar a devolução do valor ao Tesouro Nacional. A agremiação em questão não efetuou a operação devida, contaminando assim a prestação de contas com uma falta grave, que enseja a sua desaprovação.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul julga as contas partidárias com observância à vedação de contribuições oriundas de autoridades públicas:

> 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 n 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)

E recentemente, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, respondendo à consulta formulada pelo Partido Progressista - PP, compreendeu que os detentores de mandatos eletivos estão compreendidos no conceito de autoridade pública:

> Consulta. Indagações quanto à interpretação que deve ser dada ao disposto no art. 12, XII e seu § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/2014, com referência ao conceito de autoridade pública.
>
> 1. A vedação prescrita no dispositivo invocado refere-se aos ocupantes de cargos eletivos e cargos em comissão, bem como aos que exercem cargo de chefia e direção na administração pública, na qualidade de funcionários públicos efetivos.
>
> 2. A norma abrange os funcionários públicos vinculados aos três Poderes da União.
>
> 3. As doações de detentores de mandato eletivo e de ocupantes de cargos de chefia e direção junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, constituem verba oriunda de fonte vedada.
>
> (Consulta n 10998, ACÓRDÃO de 23/09/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 176, Data 25/09/2015, Página 3)

Dessa forma, as contribuições apontadas pela unidade técnica

são recursos de fonte vedada, que o partido recebeu do Diretório Nacional, cujo doador originário era autoridade pública do Município de Severiano de Almeida/RS.

Quanto ao fundamento da defesa apresentada pela agremiação, a autonomia partidária, que confere aos partidos o poder de estabelecer sua estrutura interna e de exigir dos filiados uma contribuição pecuniária para a própria manutenção, note-se que ela não é um cheque em branco. A estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos pode ser por eles regulada, desde que respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico, como ocorre a qualquer outra pessoa jurídica de direito privado. E a legislação aplicável proíbe o recebimento de recursos oriundos de autoridades públicas, conforme reconhecido na própria defesa.

Os demais filiados ao partido podem continuar a contribuir livremente. Apenas uma parcela deles, que ostentam a qualidade de autoridades públicas, é que não poderão realizar contribuições. Além disso, tal condição é transitória, uma vez que o regime republicano é marcado pela alternância no poder. Logo, a proibição atende ao corolário de que limitações de direitos devem se circunscrever ao mínimo necessário, dado que ao particular “tudo que não é proibido pela pela lei é permitido”.

Foi essa a interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento de estatuto de partido político que previa a obrigatoriedade de contribuição de filiados ocupantes de cargos de chefia e direção, justamente por contrariar a Lei dos Partidos Políticos e a Resolução que regulamentava (até 2015) as prestações de contas partidárias:

> Por fim, examinando as disposições contidas na cópia do novo estatuto, destaco que, no Título VIII - Das Finanças e da Contabilidade do Partido, Capítulo II - Da Contribuição Partidária, foi inserida disposição com o seguinte teor:
>
> Art. 92. Os filiados titulares de cargos em confiança, indicados pelo Partido no Poder Executivo ou no Legislativo, contribuirão com 5% (cinco por cento) do total de sua remuneração líquida mensal decorrente do cargo em questão.
>
> A respeito disso, ressalto que o art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 veda ao partido o recebimento de contribuição ou auxílio pecuniário (mesmo estimável em dinheiro) procedente de autoridade, cujo conceito o TSE já

> assentou que "deve abranger aqueles que, filiados ou não a partidos políticos, exerçam cargo de direção ou chefia na Administração Pública direta ou indireta" (REspe nº 49-30, de minha relatoria, DJe de 20.11.2014).
>
> A Res.-TSE n. 23.432, que atualmente regulamenta as finanças e a contabilidade dos partidos, igualmente dispôs, na parte que trata das fontes vedadas, sobre tal proibição (art. 12, XII), prevendo, ainda, no § 2º, o seguinte: "Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso XII do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta".
>
> Verifica-se, pois, que a redação do art. 92 do Estatuto, cujo registro se pretende, conflita com as disposições do art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 e 12, XII, da Res.-TSE nº 23.432.
>
> Assim, não há como ser admitido o registro da referida disposição que contraria o texto legal. (TSE, PET n. 52, Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, julgada em 02.6.2015.)

Ademais, a proibição de recebimento de contribuições de autoridades públicas preserva a autonomia dos demais partidos que não ocupam, momentaneamente, o poder, haja vista que ela evita a particularização do Estado e o recebimento de recursos públicos por uma via indireta. A autonomia garantida pela constituição vale para todos os partidos e o fato de um deles fixar em seu estatuto a obrigatoriedade de contribuição não pode sobrepujá-la.

E o fato de o doador ocupar também cargo efetivo na administração pública municipal em nada altera a questão. Aqueles que são servidores e recebem uma função gratificada de chefia e/ou direção, por exemplo, são, por esse motivo, impedidos de doar, pois passaram a ostentar a condição de autoridade pública. O mesmo raciocínio se aplica ao presente caso. Enquanto estava exercendo seu mandato eletivo, o doador se tornou autoridade pública e não poderia fazer doações para sua agremiação, independente da origem dos recursos, alegação esta de difícil demonstração.

Verificou-se que o partido recebeu recursos de autoridades públicas, no valor de R$ 1.402,59 (mil quatrocentos e dois reais e cinquenta e nove centavos), conforme relação contida na Manifestação da Unidade Técnica (fls. 66/66-verso).

Portanto, conclui-se que o processo de prestação de contas não obedeceu às exigências legais determinadas pela legislação eleitoral (art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 e artigo 12, inciso IV e 1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015) quanto ao recebimento de recursos financeiros de fontes vedadas.

III – DISPOSITIVO:

Isto posto, JULGO DESAPROVADAS as contas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores - PT do Município de Severiano de Almeida/RS, com suspensão do recebimento do Fundo Partidário pelo prazo de um ano (art. 36, II, da Lei nº 9.096/1995 e 47, I, da Resolução TSE nº 23.464/2015), a partir da data do trânsito em julgado da decisão.

Considerando que o partido não recebeu recursos do Fundo Partidário, bem como o valor da irregularidade detectada (art. 49, § 2º, I e II, da Resolução TSE nº 23.464/2015), aplico multa de 5% (cinco por cento) sobre o valor da importância apontada como irregular (art. 37, caput, da Lei nº 9.096/1995)

Determino, ainda, a intimação dos órgãos partidários hierarquicamente superiores para, nos termos do artigo 60, da Resolução TSE 23.464/2015: a) procedam, até o limite da sanção, ao desconto e retenção dos recursos provenientes do Fundo Partidário destinados ao órgão sancionado, de acordo com as regras e critérios de que trata o inciso II do art. 3º da Res. TSE n. 23.464/15; b) destinem a quantia retida à conta única do Tesouro Nacional; c) juntem aos autos da prestação de contas a respectiva Guia de Recolhimento da União (GRU), na forma prevista na decisão; ou d) informem, nos autos da PC e no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a inexistência ou insuficiência de repasses destinados ao órgão partidário sancionado.

Na hipótese de ser recebida a informação de que trata a alínea 'd' do item acima, intime-se o órgão partidário sancionado para que providencie o recolhimento ao Tesouro Nacional do montante recebido indevidamente, acrescido da multa imposta, no total de R$ 1.472,71 (mil quatrocentos e setenta e dois reais e setenta e um centavos), devidamente corrigido pela SELIC desde o recebimento dos valores, sob pena de ser inscrito no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais ¿ CADIN (Res. TSE n. 23.464/15, art. 60, I, 'b', e III, 'b').

No tocante às contribuições advindas de *"autoridades"*, há que se

ressaltar que, ao longo dos últimos anos, houve substancial alteração no entendimento do TSE a respeito desse conceito. Passou-se de uma interpretação que privilegiava a proteção do partido político (Pet. 310), talvez justificada inicialmente pela necessidade de fortalecerem-se 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 (Res. TSE nº 22.585/2007).

Nessa linha de raciocínio, privilegia-se a interpretação que favorece a ocupação dos cargos em comissão pelas pessoas mais eficientes, do ponto de vista técnico, em detrimento do apadrinhamento político dos filiados, cuja espontaneidade da doação seria, por óbvio, duvidosa. Conforme exposto pelo Min. Marco Aurélio, Relator da Resolução TSE nº 22.025/05:

> A cláusula final do inciso II do artigo 37 da Carta da República não encerra livre discrição do administrador público. Submete-se à referência à natureza e complexidade do cargo em comissão, devendo a escolha recair em quem tenha condições de satisfazer a eficiência, sempre objetivo precípuo no campo da prestação dos serviços à administração pública. As atribuições de direção, chefia e assessoramento devem caber a quem esteja, do ponto de vista técnico, à altura delas próprias.
>
> Daí assentar-se, sob o prisma constitucional, a impossibilidade de se agasalhar critério que, de alguma maneira, leve em conta, potencializando-a, a condição de integrante de certo partido. Logo, sob o ângulo estritamente constitucional e diante dos interesses maiores da administração pública, surge com extravagância ímpar a previsão, no estatuto do partido político, que acabe por direcionar a escolha do ocupante do cargo ou do detentor da função de acordo com a filiação partidária, para, em passo seguinte, fixar-se contribuição que somente no plano formal pode ser vista como espontânea.
>
> Sim, a liberdade política é princípio básico em um Estado Democrático de Direito. Não obstante, em mercado desequilibrado, em que se verifica oferta excessiva de mão-de-obra e escassez de empregos, se a pessoa está procurando a fonte do próprio sustento e da respectiva família, tenderá a filiar-se a certo partido, detentor indireto do poder, para, em

> passo seguinte, sucumbindo ante a força da necessidade de optar, vir a emprestar aquiescência – que digo compulsória – a desconto de determinado valor em benefício do partido a que se faz vinculado até mesmo sem o respaldo do próprio convencimento.
>
> Mais do que isso, afigura-se latente o abuso do poder de autoridade. A razão é muito simples. Ou bem o pretendente ao cargo de confiança ou à função comissionada concorda em se filiar e contribuir, ou acaba não logrando a ocupação do cargo ou o desenvolvimento da função, a fonte da sua subsistência referida.
>
> Em última análise, em razão da mesclagem dos interesses em jogo – do partido e daquele que, mediante a respectiva bandeira, foi eleito para o cargo de chefia maior do Executivo, e aí passam a confundir-se -, haverá o consequente abuso do poder de autoridade, a menos que nos imaginemos em outro contexto que não o nacional. Perpetrado o abuso de autoridade, desviando-se, sob o ângulo da finalidade, dinheiro público, segue-se a existência de parâmetros a evidenciar outra forma de abuso, que é a do poder econômico, situando-se partidos políticos em patamares diferentes.
> Aqueles que estejam no poder, nas diversas gradações – federal, estadual e municipal -, contarão considerado o verdadeiro abuso no número de cargos de confiança, com insuperável fonte de recursos e aí, em passo seguinte, dar-se-á o desequilíbrio, sob o aspecto econômico e financeiro, da disputa que se almeja de início igualitária.

Assim, desde a edição da Lei nº 9.096/95 (art. 31, inc. II) e, mais consistentemente a partir da Resolução TSE nº 22.585/2007, já se trabalhava com o conceito de autoridade, o qual abrange 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 e os detentores de mandato eletivo.

Mais recentemente, a Resolução nº 23.464/2015 do TSE, aplicável à prestação de contas em comento, igualmente incluiu no conceito de autoridade pública aqueles que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública, conforme se extrai do seu art. 12, §1º, *in verbis*:

> 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.**
> (grifo nosso)

Quanto à vedação incluir também a doação oriunda de **agente político** – como é o caso dos autos -, 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 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, <u>Prefeitos</u> 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 <u>Vereadores</u>**" (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).

Ademais, importa salientar que a recente alteração no art. 31 da Lei 9.096/95 - indo na contramão dos princípios da eficiência e impessoalidade na Administração Pública -, passando a permitir, no seu inc. V, a doação a partido de exercentes de função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, desde que filiados, não pode retroagir para incidir sobre condutas que, à época da sua prática, importavam em doações vedadas.

Por fim, cumpre ressaltar que o recebimento de doações de fonte vedada constitui irregularidade de natureza grave e insanável que, por si só, impõe a desaprovação das contas. É isso o que diz o TSE sobre o assunto. Assim vejamos:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. DESPROVIMENTO. (...)

> [...]
> **6. Segundo a jurisprudência do TSE, o recebimento de recursos de fonte vedada, em regra, é irregularidade capaz de ensejar, por si só, a desaprovação das contas. (grifado)**
> 7. Agravo regimental desprovido.
> (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 14022, Acórdão de 11/11/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 230, Data 05/12/2014, Página 86)

Nessa linha, as irregularidades ensejam a suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário, forte no artigo 36 da Lei nº 9.096/95, além do recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 14, §1º, da Resolução TSE nº 23.464/15[1].

Por essas razões, a manutenção da sentença é medida que se impõe.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL opina pelo **desprovimento** do recurso.

Porto Alegre, 12 de dezembro de 2017

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

1**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 deverão, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.**