



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Prestação de Contas n.º 216-25.2016.6.21.0060

Procedência: PELOTAS-RS (60ª ZONA ELEITORAL – PELOTAS)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS – DE PARTIDO
POLÍTICO – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – EXERCÍCIO 2015 –
DESAPROVAÇÃO/REJEIÇÃO PARCIAL DAS CONTAS

Recorrente: VITOR ROGER MACHADO NEY
PARTIDO PROGRESSITA – PP DE PELOTAS

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator(a): DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO PROGRESSISTA – PP DE PELOTAS, 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 2015.

A sentença de fls. 179-183 julgou desaprovadas parcialmente as contas, frente ao recebimento de doação oriunda de fonte vedada, qual seja, autoridade pública, no valor de R\$ 19.275,00. Ademais, determinou a suspensão de novas cotas do fundo partidário, pelo período de 06 (seis) meses, bem como o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia recebida



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

irregularmente.

Inconformados, os recorrentes interpuseram recursos (fls. 188-194 e 195-199).

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 205).

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 28/08/2017 (fl. 184) e os recursos foram interpostos no dia 30/08/2017 (fls. 188 e 195), ou seja, as interposições ocorreram 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 (fls. 43, 122, 147 e 161), 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise técnica foi feita de acordo com as normas estabelecidas pela Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, regulamentada pela Resolução TSE n. 23.432/2014, consoante Portaria TSE n.107/2015 e disposições processuais da Resolução TSE n. 23.464/2015.

A unidade técnica destacou haver impropriedade nas contas, qual seja o lançamento incorreto de informações no demonstrativo Contribuições Recebidas. As contribuições foram lançadas todas no mês de dezembro de 2015.

Além disso, apontou irregularidade relativa ao recebimento de recursos de fontes vedadas, quais sejam as contribuições de Abel Abreu Dourado, Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal, no valor de R\$ 3.240,00, Ana Lucia de Almeida Rosa, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 780,00, Berenice Martinez Nunes, Diretor, no valor de R\$ 1.680,00, Breno Renato Goncalves Cordeiro, Diretor, no valor de R\$ 1.800,00, Carlos Mauricio Talamini, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 260,00, Clarissa Safons Soares Folharini, Diretor, no valor de R\$ 780,00, Cleo Barbosa Cardozo, Chefe de Departamento e Diretor, no valor de R\$ 480,00, Daniela Malta Einfeld, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 560,00, Darci de Avila Ferreira, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 520,00, Flavio Moreira Ferreira, Diretor, no valor de R\$ 125,00, Franklin Mendonca de Souza Neto, Diretor, no valor de R\$ 1.860,00, Joao Arthur Assumpcao Nascimento, Diretor, no valor de R\$ 900,00, Joao Virgilio da Silva Vergara, Diretor, no valor de R\$ 450,00, Jose Francisco de Oliveira Albuquerque, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 780,00, Luiz Renato Fagundes, Chefe de Administração Distrital, no valor de R\$ 125,00, Sergio Acosta Lopes, Chefe de Departamento, no valor de R\$ 1.235,00, Ubiratan Pierobom Anselmo, Diretor, no valor de R\$ 1.800,00, todos ocupantes de cargo de chefia e direção na administração pública municipal, totalizando o valor de R\$ 19.275 (dezenove mil, duzentos e setenta e cinco reais) e correspondendo a quase 35% dos recursos arrecadado pelo partido.

Quanto à impropriedade referente ao lançamento incorreto das contribuições recebidas, o partido sanou a falha ao apresentar novamente o demonstrativo às f. 98/109.

Por outro lado, a existência de recursos de fonte vedada apontada no parecer conclusivo é violação grave à lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

eleitoral e compromete a regularidade das contas.

Em síntese, as partes alegam que a Resolução TSE n. 23.464/2015, que trata sobre as prestações de contas partidárias e veda o recebimento de recursos oriundos de ocupante de cargo de chefia e direção por partido político, não se aplica ao caso, eis que é posterior às doações impugnadas e não pode atuar com efeito retroativo para fins de dar cunho de ilegalidade aos atos praticados anteriormente a sua edição.

Aduzem que, até o advento da Resolução TSE n. 23.464/2015, não havia posição consolidada sobre a abrangência do termo "autoridade" e que a Lei n. 9.096/95, que é anterior às contribuições, apenas relacionou de forma genérica a proibição de doação aos partidos por parte de "autoridade", sem dizer como conceituar o exercício de tal cargo, suscitando inúmeras discussões no âmbito do Poder Judiciário, todos de forma inconclusiva, até que viesse a regulamentação da norma em 17/12/2015. Salientam, ainda, que a Resolução TSE n. 22.585/2007 não resolveu a controvérsia. Por fim, argumentam que em anos anteriores a Justiça Eleitoral não apontou como irregulares as contribuições realizadas por filiados ocupantes de cargos de confiança na administração pública direta e indireta. Requerem a aprovação das contas, com ou sem ressalvas.

Inicialmente, passando à análise das alegações, cabe esclarecer que, realmente, a Resolução TSE n. 23.464/2015 não se aplica à presente prestação de contas, nos termos do art. 65 da referida norma. No entanto, aplicam-se ao caso a Lei 9.096/95, a Resolução TSE n. 22.585/07 e a Resolução TSE n. 23.432/2014, que também estabelecem a vedação ao recebimento de recursos oriundos de autoridade pública por partido político.

O art. 31, inciso II, da Lei n. 9.096/95 veda o recebimento, por partido político, de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de autoridade ou partido político. A fim de aclarar o conceito do termo "autoridade", o egrégio Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta n. 1428, fixou entendimento, considerando ser proibida a contribuição de ocupantes de cargo de chefia ou direção da administração pública direta ou indireta, de todas as esferas.

Somando-se a isso, a Resolução TSE n. 23.432/2014 (publicada em 30/12/2014, ou seja, anteriormente às contribuições recebidas pelo partido), que regulamenta a prestação de contas partidária do exercício 2015, também



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

enquadrou como autoridades aqueles que "que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta". O fato de os contribuintes serem filiados ao partido, e até mesmo comporem a comissão executiva dele, não é relevante para fins de verificação da ocorrência de recebimento de recursos de fonte vedada, como se depreende do art. 12, inciso XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/2014. Tampouco importa se a contribuição é voluntária ou não.

Acolhendo esse entendimento, o Tribunal Regional Eleitoral gaúcho tem decidido pela desaprovação das contas partidárias quando verificado o recebimento de contribuições de detentores de cargo de chefia ou direção da administração pública:

Prestação de contas. Partido político. Diretório Estadual. Contribuição de fonte vedada. Art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. Exercício financeiro de 2012. Preliminar. Vigência da Resolução TSE n. 23.432/14. Inaplicabilidade in casu, em consonância a entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de manter apenas a agremiação partidária como parte, a partir da análise do caso concreto e da fase processual em que se encontra o feito. Conclusão que não importa em juízo definitivo sobre o tema e nem em exclusão da responsabilidade prevista em lei, podendo ser revista em outros processos. Exclusão dos responsáveis da condição de parte. Desaprovam-se as contas quando constatado o recebimento de contribuições de servidores públicos ocupantes de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, que detenham condição de autoridades, vale dizer, desempenhem função de direção ou chefia. Fixação do período de suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário em um mês. Aplicação do princípio da razoabilidade. Determinado o recolhimento de quantia idêntica ao valor recebido irregularmente ao Fundo Partidário. Desaprovação. (PC 64-65.2013.6.21.0000, Relator Dr. Leonardo Tricot Saldanha, sessão de 23.06.2015)

Conclui-se, portanto, que as contribuições acima elencadas, todas oriundas de ocupantes de cargo de chefia e direção da administração pública, constituem recursos de fonte vedada pela legislação eleitoral, nos termos do art. 12, inciso XII, da Resolução TSE n. 23.432/2014. Neste caso, eis que a irregularidade não atinge a totalidade dos recursos arrecadados, impõe-se a desaprovação parcial das contas, ficando o partido sujeito às sanções previstas no artigo 46, I, e 48, § 2º, bem como ao recolhimento dos recursos recebidos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

indevidamente, previsto no artigo 14, §1º, todos da Resolução TSE n. 23.432/2014.

Pelo exposto, julgo DESAPROVADAS PARCIALMENTE as contas do Partido Progressista de Pelotas, referentes ao exercício 2015, com fulcro no inciso III do art. 45 da Resolução TSE n. 23.432/2014, e determino suspensão do recebimento das cotas do Fundo Partidário por 6 (seis) meses e o recolhimento ao Tesouro Nacional, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do trânsito em julgado, do valor de R\$ 19.275 (dezenove mil, duzentos e setenta e cinco reais), nos termos dos artigos 46, I, e 48, § 2º e 14, §1º, da Res. TSE n. 23.432/14.

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 discricção 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 precípua 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 conseqüente 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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).

Outrossim, no que tange à alegação dos recorrentes de que o conceito de autoridade pública somente passou a se aplicar aos servidores demissíveis *ad nutum* com o advento da Resolução nº 23.464/15 do TSE, a qual não poderia retroagir para abarcar as doações feitas ao partido ao longo do exercício de 2015, tal resta descabida.

Ocorre que a Resolução nº 23.432/2014 do TSE, portanto anterior às referidas doações, já incluía no conceito de autoridade pública aqueles que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública, conforme se extrai do seu art. 12, §2º, *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:

[...]

XII – autoridades públicas;

[...]

§ 2º 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.**

(grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Neste ponto, saliente-se que se está diante de um procedimento administrativo de controle de contas, em que há um pedido do partido de aprovação de suas contas, cabendo ao juízo, com base na legislação (*Da mihi factum, dabo tibi jus*), aprová-las ou não. Destarte, o fato do juiz fundamentar a desaprovação das contas na Resolução nº 23.432/2014 do TSE e não na Resolução nº 23.464/15 do TSE, inicialmente referida pelo corpo técnico, não importa em julgamento *extra petita*, como afirmado pelos recorrentes.

Ainda sobre essa alegação de julgamento *extra petita*, cumpre esclarecer que houve manifestação de Técnica Judiciária no sentido da aplicação do art. 12, § 2º, da Resolução TSE 23.432/2014 (fls. 167-168), tendo havido posterior oportunidade de alegações finais (fls. 173-175). Assim, por todos os ângulos que se analise impossível se falar em julgamento *extra petita*.

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. (...)
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 23.432/14¹.

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

III – CONCLUSÃO

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

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2017

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

1Art. 14. O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta Resolução sujeitará 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 § 3º do art. 11, os quais deverão, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.