



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 40-41.2016.6.21.0094

Procedência: TAQUARUÇU DO SUL-RS (94ª ZONA ELEITORAL – FREDERICO WESTPHALEN)

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

Recorrente: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB DE TAQUARUÇU DO SUL

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator(a): DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB DE TAQUARUÇU DO SUL 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. 84-85v julgou desaprovadas as contas, frente ao recebimento de doação oriunda de fonte vedada, qual seja, autoridade pública, no valor de R\$ 1.600,00. Ademais, determinou a suspensão, com perda, de novas cotas do fundo partidário, pelo período de 01 (um) ano, assim



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

como o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor recebido irregularmente.

Inconformado, o partido político interpôs recurso (fls. 89-91).

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 98).

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 14/09/2017, quinta-feira (fl. 86), e o recurso foi interposto no dia 18/09/2017, segunda-feira (fl. 89), 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 (fls. 03, 78-81), 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A disciplina sobre Prestação de Contas Partidária, encontra-se prevista na Lei 9.096 (Lei dos Partidos Políticos) e na Resolução TSE n. 23.432/2014, e, quanto a normas processuais, na Resolução TSE n. 23.464/2015, conforme estabelecido no art. 65 da Resolução TSE n. 23.464/2015.

O parecer conclusivo, em relação detalhada em fls. 64/66, apontou ainda o recebimento de doações/contribuições oriundas de fontes vedadas no montante de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). A legislação eleitoral veda o recebimento de recursos oriundos de autoridades públicas, entendidos como titulares de cargos demissíveis ad nutum (art.31, inciso II da Lei n. 9.096/95; Resolução TSE n. 22.585/2007 e art. 12, XII, da Resolução TSE n. 23.432/2014), que exerçam atividades de direção e chefia; e, também, titulares de cargos eletivos.

O art. 12, XII, da Resolução TSE n. 23.432/2014 determina: "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. [...] §2.º 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."

Nesse sentido é a posição da jurisprudência:

Recurso Eleitoral. Prestação de Contas Anual. Exercício 2013. Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB de São José do Ouro. Contas desaprovadas.

Não é permitido aos partidos políticos receber doações ou contribuições de titular de cargo demissível ad nutum da administração direta ou indireta, quando este detenha a condição de autoridade.

Configuradas doações de fontes vedadas. Servidor ocupante de cargo demissível ad nutum, com desempenho de função de direção e chefia.

Negaram provimento ao recurso, mantendo a desaprovação das contas. Determinaram o recolhimento do valor das doações irregulares ao Fundo Partidário. Reduziram o tempo de suspensão, com perda do recebimento de novas quotas do Fundo Partidário para três meses.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(TRE-RS, Rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, julg. Em 21.5.2015).

Conforme decisão exarada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), o conceito de autoridade pública abrange também os detentores de cargo eletivo, conforme a ementa reproduzida abaixo:

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Doação de fonte vedada. Art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2014. Preliminar afastada. Manutenção apenas do partido como parte no processo. A aplicabilidade imediata das disposições processuais da Resolução TSE n. 23.432/14 não alcança a responsabilização dos dirigentes partidários, por se tratar de matéria afeta a direito material. Recebimento de recursos de fonte vedada. Doação de valores por ocupantes de cargos eletivos de prefeito e de vereador, enquadrados no conceito de autoridade pública e abrangidos pela vedação prevista no art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. Recolhimento da quantia impugnada ao Tesouro Nacional. Redução, de ofício, do período de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário para um mês. Provimento negado. (TRE-RS, Rel. Dra. Gisele Anne Vieira De Azambuja, RE 30-53.2015.6.21.0022, julg. em 05.05.2016)

O Egrégio Tribunal, na Consulta n. 109-98, sedimentou o entendimento de que os detentores de cargos eletivos estão inseridos no conceito de autoridade:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

verba oriunda de fonte vedada. Conhecimento.
(TRE/RS, Rel. Leonardo Tricot Saldanha, CTA 10998,
julg. Em 23.9.2015.)

Conforme entendimentos firmados no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, os recursos oriundos de fonte vedada, bem como aqueles de origem não identificada, devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional:

Prestação de contas anual. Partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012 [ç] 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

(TRE-RS, Rel. Dra. Maria De Lourdes Galvao Braccini De Gonzalez, julg. Em 04/05/2016).

Assim sendo, considerando a presença de irregularidades que comprometem a regularidade das receitas arrecadadas pelo partido, acompanho o parecer ministerial, no qual o julgamento pela desaprovação da prestação de contas é a medida que se impõe.

III – DISPOSITIVO

ISTO POSTO, julgo DESAPROVADAS as contas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, do Município de Taquaruçu do Sul - RS, relativas ao exercício de 2015, nos termos do art. 45, IV, 'a', da Resolução TSE n. 23.432/2014, cominando a suspensão, com perda, de novas cotas do Fundo Partidário, pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão, com fulcro no art. 46, I, da Resolução TSE n. 23.432/2014.

Ainda, determino o recolhimento do valor recebido indevidamente, no montante de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), ao Tesouro Nacional, por meio de GRU, nos quais incidirão atualização monetária e juros moratórios, calculados com base no §1º, do art. 60 da Resolução TSE nº 23.464/2015.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 descrição 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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 23.432/2014 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, §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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 **exercem 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, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, 11 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.