



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL
ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL interposto no:

Recurso Eleitoral nº 67-83.2014.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE - RS

Recorrente: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator: DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, por meio do Procurador Regional Eleitoral Substituto firmatário, vem, nos autos em epígrafe, com fulcro no artigo 278, § 2º, do Código Eleitoral, apresentar as anexas

**C O N T R A R R A Z Õ E S A O
R E C U R S O E S P E C I A L E L E I T O R A L**

interposto pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB, requerendo sejam remetidas ao Tribunal Superior Eleitoral, para o devido processamento e julgamento.

Porto Alegre, 1º de agosto de 2018.

**Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EGRÉGIO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE

EMÉRITOS JULGADORES

EXMO. SR. MINISTRO RELATOR

EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL ELEITORAL

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL interposto no:

Recurso Eleitoral nº 67-83.2014.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE - RS

Recorrente: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relator: DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

CONTRARRAZÕES A RECURSO ESPECIAL

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam **recurso especial** interposto pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB (fls. 866-878), em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (fls. 838-842-v) – integrado por acórdão de fls. 861-863-v que julgou os embargos de declaração –, que, por unanimidade, aprovou com ressalvas as contas do Diretório Estadual do PSDB do exercício financeiro de 2013, determinando recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 38.789,22 (trinta e oito mil, setecentos e oitenta e nove reais e vinte e dois centavos).

O acórdão que julgou o recurso eleitoral restou assim ementado:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. DIRETÓRIO ESTADUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DESAPROVAÇÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE DE PARTE. REJEITADA. PEDIDO DE EXCLUSÃO DA LIDE. INDEFERIDO. MÉRITO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE DETENTORES DE CARGOS DEMISSÍVEIS *AD NUTUM*. FUNÇÃO DE DIREÇÃO OU CHEFIA. AUTORIDADES. FONTE VEDADA. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. VALOR



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

INEXPRESSIVO NO CONTEXTO DA CAMPANHA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Preliminares. Ilegitimidade de parte e exclusão da lide rejeitadas. O tesoureiro integrou a composição do diretório estadual da agremiação no período de referência. Subsiste a obrigação do recorrente em integrar o feito, em litisconsórcio necessário com os demais dirigentes do exercício financeiro, objetivando resguardar a garantia ao contraditório, especialmente pela possibilidade normativa de sua responsabilização.

2. Mérito. O art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 proíbe o recebimento de doações procedentes de autoridades públicas, dentre elas os detentores de cargos em comissão que desempenhem função de chefia e direção. No caso, a agremiação recebeu doações realizadas por Chefe de Gabinete, Chefe de Gabinete de Líder e Coordenador Geral de Bancada, todos considerados como fonte vedada de recursos. Irregularidade que representa 3,59% do total de receitas. Aplicados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Determinado o recolhimento do valor ao Tesouro Nacional.

Aprovação com ressalvas.

Por sua vez, o acórdão que rejeitou os embargos de declaração opostos pela agremiação (fls. 846-852) e pelo MPE (fls. 855-857-v) recebeu a seguinte ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO 2013. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. REJEIÇÃO.

Embargos interpostos pela agremiação e pelo Ministério Público Eleitoral em face de suposta omissão do acórdão.

O acórdão embargado abordou todas as teses invocadas.

Rejeição.

A agremiação demandada, então, interpôs o presente recurso especial eleitoral, com fulcro no art. 121, § 4º, inciso I, da CF/88 e art. 276, inciso I, alínea “a”, do Código Eleitoral, por suposta violação a dispositivos constitucionais e legais.

Sustenta o recorrente que houve violação: **a)** ao art. 1.022 do CPC/2015 e art. 275 do Código Eleitoral decorrente de omissão no tocante ao art. 2º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.472/16, que, por veicular norma mais benéfica ao partido, deveria ser aplicada retroativamente pela Corte Regional, bem como em relação ao art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, vez que não analisou se os cargos dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

contribuintes/doadores se enquadravam no conceito de autoridade pública; **b)** ao art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, art. 5º, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04 (vigente à época do exercício financeiro analisado) e art. 373 do CPC/2015, relativamente à ausência de comprovação por parte do órgão técnico de que os contribuintes ocupavam cargos em posição de autoridade na administração pública; **c)** aos arts. 5º, inciso II, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil, bem como ao princípio da legalidade, vez que o recolhimento ou devolução de valores recebidos de fonte vedada ao Tesouro Nacional configura sanção que não possui previsão legal, sendo inconstitucional aplicá-la com base no poder regulamentar conferido ao TSE (art. 28, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04); **d)** aos arts. 5º, *caput* e inciso II, 17, § 1º, 19, inciso III, e 37, *caput*, da CF/88, pois a vedação à doação por parte de autoridades prevista no art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95 afrontaria a autonomia partidária e o princípio da isonomia, vez que não se justifica que uma pessoa ocupante de função qualificada como autoridade seja impedida de contribuir financeiramente com seu partido político, enquanto os demais filiados podem fazê-lo livremente.

Requer, ao final, o provimento do recurso especial, para que seja anulado o acórdão, e determinado o retorno dos autos à Corte de origem, para que realize novo julgamento. Subsidiariamente, caso entenda possível, pugna seja reformado o acórdão, a fim de ser excluída a determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional.

O recurso especial foi inadmitido pela Presidência do TRE/RS (fls. 888-891), tendo sido interposto agravo (fls. 907-915).

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para apresentação de contrarrazões ao recurso especial.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar – Ausência de prequestionamento

O recorrente não observou o requisito recursal do prequestionamento.

O prequestionamento é pressuposto intrínseco de admissibilidade do Recurso Especial e pode ser assim caracterizado:

Somente é admissível o recurso especial se a matéria foi expressamente examinada pelo tribunal, ou seja, foi prequestionada. O requisito do prequestionamento, que é da tradição do direito brasileiro em matéria de recursos aos Tribunais Superiores, está consagrado pelas Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal, que eram relativas ao recurso extraordinário, mas que continuam adequadas ao recurso especial e ao próprio recurso extraordinário. O prequestionamento refere-se à matéria objeto do recurso e, também, ao fundamento da interposição. Não é possível, portanto, a apresentação de matéria ou fundamentos novos, por mais relevantes que sejam, que não tenham sido objeto de exame expresso na decisão recorrida do tribunal a quo¹.

No caso em tela, o recorrente assevera que o acórdão originário teria violado o art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, art. 5º, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04 (vigente à época do exercício financeiro analisado), art. 373 do CPC/2015, arts. 5º, *caput* e inciso II, 17, § 1º, 19, inciso III, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil.

Todavia, compulsando os autos, percebe-se que, após a citação, a agremiação recorrente, com base no art. 38² da Resolução TSE nº 23.464/2015 (vigente à época dos fatos), apresentou defesa (fls. 541-548), na qual **faz referência**

¹GRECO FILHO, Vicente. *in Direito Processual Civil Brasileiro*, 9ª ed. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 323/324.

²Art.38. Havendo impugnação pendente de análise ou irregularidades constatadas no parecer conclusivo emitido pela Unidade Técnica ou no parecer oferecido pelo Ministério Público Eleitoral, o Juiz ou Relator deve determinar a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa no prazo de 15 (quinze) dias e requeiram, sob pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tão somente ao art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 e ao art. 5º, inciso II, da CF/88.

Frise-se, por oportuno, que, em sede de alegações finais, a agremiação recorrente reportou-se aos termos da defesa de fls. 541/548, requerendo a aprovação das contas, ainda que com ressalvas, conforme revela o teor da petição juntada à fl. 829.

Assim, a fundamentação baseada nos arts. 373 do CPC/2015, arts. 5º, *caput*, 17, § 1º, 19, inciso III, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil, trazida no presente recurso especial, somente foi deduzida em sede de embargos de declaração (fls. 846-852).

Ocorre que os embargos de declaração nesse ponto eram indevidos, pois não houve qualquer omissão por parte da Corte Regional Eleitoral, na medida em que, como referido, esses dispositivos não haviam sido suscitados antes do acórdão que julgou a prestação de contas.

Desta forma, corretamente foram rejeitados os aclaratórios e não enfrentados esses fundamentos **inaugurados apenas em sede de embargos de declaração** (fls. 861-862).

Tem-se, portanto, que a discussão envolvendo os arts. 373 do CPC/2015, arts. 5º, *caput*, 17, § 1º, 19, inciso III, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil não foram prequestionadas, não tendo sido objeto de apreciação seja no acórdão que julgou a prestação de contas, seja no acórdão que julgou os embargos de declaração.

Nem poderá o recorrente se socorrer do disposto no art. 1.025 do CPC/2015, pois o prequestionamento em questão pressupõe que tenha havido omissão no acórdão embargado, o que, como esclarecido supra, não ocorreu no presente caso, pois os dispositivos que serviram de fundamentação nos embargos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

de declaração não haviam sido esgrimidos em sede de defesa ou alegações finais, por isso ausente omissão neste ponto no acórdão que julgou a prestação de contas.

Sobre a exigência de que o prequestionamento por meio da oposição de embargos dependa da existência de omissão no acórdão embargado é expressa no aludido dispositivo, como segue:

Art. 1.025. Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, **caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade.**
(grifo acrescido)

Neste sentido deve ser interpretada a **Súmula nº 72** desse eg. TSE, editada após o CPC/2015, que dispõe:

É inadmissível o recurso especial eleitoral quando a questão suscitada não foi debatida na decisão recorrida e não foi objeto de embargos de declaração.

A questão suscitada no REsp não pode ser trazida apenas em sede de embargos de declaração, se poderia ter sido deduzida antes. Os embargos de declaração a que se refere a Súmula nº 72 do TSE passíveis de assegurar o prequestionamento são aqueles opostos contra acórdão que foi omisso em apreciar as questões suscitadas antes do julgamento.

Ora, se o recorrente mencionou tão somente o art. 31, inciso II, da Lei nº 9.996/95 e o art. 5º, inciso II, da CF/88 na sua peça de defesa, ratificada integralmente, repita-se, em sede de alegações finais, parece razoável inferir que a Corte *a quo*, em nenhum momento, se omitiu em relação aos dispositivos constitucionais, legais e normativos mencionados somente em sede de embargos de declaração, e repetidos em sede de recurso especial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Portanto, indubitoso que não houve discussão no acórdão recorrido relativo aos arts. 373 do CPC/2015, arts. 5º, *caput*, 17, § 1º, 19, inciso III, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil, **razão pela qual o recurso especial, em relação a esses dispositivos constitucionais, legais e normativos, não atendeu ao requisito específico do prequestionamento.**

Dessa forma, conhecer das questões objeto de recurso especial, sem haver o exaurimento das instâncias ordinárias, implica supressão de instância, contrariando a disposição expressa do texto constitucional.

Assim, impõe-se o não conhecimento do recurso especial relativamente à violação aos arts. 373 do CPC/2015, arts. 5º, *caput*, 17, § 1º, 19, inciso III, 22, inciso I, e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 884 do Código Civil, pela ausência de prequestionamento da matéria.

II.2 – Preliminar - Da necessidade de reexame dos fatos e provas (incidência da Súmula 24 do TSE)

O recorrente pretende a reforma do acórdão, alegando que as funções dos doadores que realizaram suas contribuições ao PSDB/RS no ano de 2013, questionadas no presente feito, não se enquadram no conceito legal de autoridade de que tratava o inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/95, porquanto não exercem função de chefia ou de direção.

Veja-se o seguinte trecho do recurso, *in verbis* (grifos no original):

Caso essa e. Corte Superior entenda possível, requer-se desde já a reforma do v. acórdão do TRE/RS, **uma vez que os cargos referidos não são de autoridade.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Após a Consulta nº 1.428 realizada ao TSE, verifica-se que a vedação de doação de recursos a partidos políticos por autoridades foi restringida para aqueles cargos que exerçam função de **direção** e **chefia** na Administração Pública.

(...)

No que se refere aos **Chefes de Gabinete**, função dos contribuintes questionados no presente feito, registra-se que a principal atividade por eles exercidas é a de **assessorar o parlamentar e/ou diretor a quem estejam vinculados**, e subsidiária a de coordenar a equipe, conforme expressa previsão da Lei Estadual do RS nº 14.262/13

(...)

Portanto, o que se observa é que as pessoas que realizaram suas contribuições ao PSDB/RS em 2013 **não** são autoridades segundo a concepção jurisprudencial, visto que, **não exerciam função de chefia ou de direção**. Logo, não havia qualquer vedação legal para que eles realizassem contribuição ao partido, uma vez que não são autoridades. (vide fls. 872-v, 873 e 873-v).

Ocorre que, para aferir se os contribuintes que realizaram doações ao PSDB/RS em 2013 não exerciam função de chefia ou de direção, razão pela qual, na ótica do recorrente, não se enquadrariam no conceito de autoridade estabelecido pela jurisprudência, faz-se necessário proceder ao reexame probatório, vez que, no item “2” do acórdão ora recorrido, restou assentado faticamente exatamente o contrário. Veja-se:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. DIRETÓRIO ESTADUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DESAPROVAÇÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE DE PARTE. REJEITADA. PEDIDO DE EXCLUSÃO DA LIDE. INDEFERIDO. MÉRITO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE DETENTORES DE CARGOS DEMISSÍVEIS *AD NUTUM*. FUNÇÃO DE DIREÇÃO OU CHEFIA. AUTORIDADES. FONTE VEDADA. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. VALOR INEXPRESSIVO NO CONTEXTO DA CAMPANHA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

(...)

2. Mérito. O art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 proíbe o recebimento de doações procedentes de autoridades públicas, dentre elas os detentores de cargos em comissão que desempenhem função de chefia e direção. **No caso, a agremiação recebeu doações realizadas por Chefe de Gabinete, Chefe de Gabinete de Líder e Coordenador Geral de Bancada, todos considerados como fonte vedada de recursos**. Irregularidade que representa 3,59% do total de receitas. Aplicados os princípios da razoabilidade e da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

proporcionalidade. Determinado o recolhimento do valor ao Tesouro Nacional.

Aprovação com ressalvas. (grifos acrescentados)

Nesta medida, o recurso especial – por se apoiar em fundamento que requer o reexame de provas – torna-se inadmissível, porque as instâncias superiores não servem para reanalisar provas, mas apenas para debater matéria de direito.

Neste aspecto, as discussões sobre as provas aconteceram nas instâncias ordinárias, não se podendo utilizar as vias especiais, pois não se prestam ao reexame de matéria fático-probatória, consoante se extrai da **Súmula nº 24** dessa colenda Corte Superior, *in verbis*:

Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

Na distribuição constitucional das competências entre os Tribunais, a Corte Regional é aquela considerada soberana para proceder à análise da matéria no aspecto do binômio “fato e prova”. A alteração da conclusão a que chegou a Corte *a quo* demandaria o revolvimento fático-probatório, defeso em sede de recurso especial.

Portanto, o Ministério Público Eleitoral requer a não admissão do recurso especial igualmente pela impossibilidade de reexame fático-probatório.

II.3 – Do Mérito Recursal

Caso admitido o recurso, o que realmente não se espera, o mesmo não deve ser provido pelas razões que se passa a expor, divididas conforme os tópicos do recurso especial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

II.3.1 – Da violação aos arts. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, II, do Código Eleitoral com relação à omissão na aplicação do art. 2º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.472/16

Sustenta o recorrente que houve violação aos arts. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, inc. II, do Código Eleitoral, pois, apesar de opostos embargos de declaração, a Corte Regional se omitiu a respeito da aplicação retroativa do art. 2º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.472/16, que veicula norma mais benéfica ao partido.

Não houve qualquer omissão da Corte Regional a respeito da aplicação do art. 2º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.472/16, vez que esse dispositivo normativo somente foi suscitado em sede de embargos de declaração.

É dizer, quando do oferecimento da defesa em 20 de novembro de 2017 (541-548), foi olvidado o aludido art. 2º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.472/16, já em vigor naquele momento. Tampouco foi feita referência ao mesmo em sede de alegações finais (fl. 829).

Assim, os embargos de declaração opostos pela agremiação foram corretamente rejeitados neste ponto, pois não há falar em omissão do acórdão embargado quando a questão é inaugurada apenas em sede de embargos.

Portanto, inexistente qualquer violação aos arts. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, II, do Código Eleitoral.

II.3.2 – Da violação aos arts. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, II, do Código Eleitoral com relação ao art. 31, II, da Lei nº 9.096/95

O recorrente, igualmente, alega violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, II, do Código Eleitoral, por omissão da Corte Regional em analisar se os



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

cargos dos contribuintes/doadores se enquadravam no conceito de autoridade pública previsto no **art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95**, classificando os contribuintes/doadores em posição de autoridade por mera presunção, com base na nomenclatura dos cargos, sem cotejo das atribuições dos doadores.

Em que pese essa alegação adentrar o mérito propriamente dito do presente recurso especial, verifica-se que o acórdão recorrido, ao contrário do que alega o recorrente, enfrentou sim tal questão, conforme revela o seguinte trecho do voto condutor proferido pelo ilustre Relator, Desembargador Federal João Batista Pinto Silveira, *in verbis*:

Remanesce, dessa forma, a questão do recebimento de doações provenientes de suposta fonte vedada. Observo no documento da fl. 157 que as contribuições questionadas foram realizadas pelos detentores dos cargos de Chefe de Gabinete, Chefe de Gabinete de Líder e Coordenador Geral de Bancada, todos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

(...)

Na espécie, **os doadores são detentores de cargos de chefia e coordenação, todos considerados fonte vedada, nos termos do que foi acima explicitado.**

O fato de as doações serem espontâneas ou a ausência do poder de decisão, de ordenar despesas e de submissão ao regime de desincompatibilização para concorrer a mandato eletivo dos contribuintes não tem aptidão para afastar a irregularidade, sobretudo porque é objetiva a vedação de recebimento de recursos provenientes dos ocupantes de determinados cargos, conforme se expôs.

Assim, a quantia arrecadada de fonte vedada, no total de R\$ 38.789,22, deverá ser recolhida ao Tesouro Nacional. (fls. 840-v – 842) (grifos acrescidos)

Ora a simples leitura do voto proferido pelo Relator revela que o entendimento de que os doadores são detentores de cargos de chefia e direção fundamentou-se na análise de documentos juntados aos autos, o que demonstra claramente que a intenção do recorrente é provar o contrário, o que, repita-se, é vedado nessa estreita via especial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Assim, não houve omissão no acórdão originário que pudesse dar margem ao acolhimento dos embargos de declaração opostos pelo PSDB/RS, mas sim mera irresignação do embargante, ora recorrente, não havendo que se falar em violação aos arts. 1.022 do CPC/2015 e art. 275, II, do Código Eleitoral com relação à incidência do art. 31, II, da Lei nº 9.096/95.

II.3.3 – Da violação ao art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 e ao art. 5º, inc. II, da CF/88

Entendeu o acórdão recorrido (fls. 838-842-v), integrado pelo acórdão que julgou os embargos de declaração (fls. 861-863-v), pela aprovação com ressalvas das contas do Diretório Estadual do PSDB do exercício financeiro de 2013, ante a seguinte irregularidade: 1) recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas (exercentes de cargo de chefia e direção), no valor de R\$ 38.789,22, determinando o recolhimento dessa quantia ao Tesouro Nacional.

In casu, verifica-se que o Relatório Conclusivo da Secretaria de Controle Interno e Auditoria do TRE-RS (fls. 152-156) concluiu no item “A”, que parte dos recursos recebidos pelo Partido PSDB/RS, ora recorrente, foram oriundos de **detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da Administração Pública, tais como: Chefe de Gabinete, Chefe de Gabinete de Líder e Coordenador Geral de Bancada, todos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.**

Em suas razões recursais (fls. 866-878), a agremiação sustentou a violação ao art. 31, inc. II, da Lei nº 9.096/95 e ao princípio da legalidade insculpido no art. 5º, inc. II, da CF/88, pois exercentes de cargos de chefia e direção não se enquadram no conceito de autoridade pública previsto na Lei dos Partidos Políticos, não podendo Resoluções do TSE ampliar o conceito legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Dispunha o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096/95 (redação vigente à época dos fatos):

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; (...) (grifado).

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007³ - portanto antes do exercício financeiro em comento - segundo a qual foi pacificado que o conceito de “autoridade” abrangeria os *detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios*.

Assim, no exercício de 2013, não havia dúvida a respeito de quem era considerado autoridade pública para fins da vedação legal.

Essa interpretação vem sendo mantido pelo TSE ao longo do tempo, como atesta o art. 12, inciso XII e §2º Resolução n. 23.432/2014⁴.

Não se trata aqui de violação ao princípio da legalidade, mas de interpretação judicial do conceito trazido pelo preceito legal.

³Consulta nº 1428, Resolução normativa de , Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 16/10/2007, Página 172.

⁴Art. 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. (...) (grifado).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

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

Logo, a vedação imposta pela referida Resolução do TSE tem a **função de 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.

Saliente-se que a pretensão do recorrente de ver afirmado por essa egrégia Corte Superior Eleitoral que os doadores do partido não exerciam funções de chefia e direção, apesar da afirmação em contrário do acórdão recorrido, recai em evidente reexame probatório, o qual é vedado pela Súmula 24 do TSE, como já referido em sede de preliminar, razão pela qual não há necessidade de maiores delongas sobre a matéria.

Outrossim, 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.**

Não há se falar em aplicação retroativa das disposições previstas pela Lei nº 13.488/2017, uma vez ser pacífico o entendimento de as prestações de contas serem regidas pela lei vigente à época dos fatos⁵ – *tempus regit actum* -, além de ter

⁵ Precedentes TSE: Agravo de Instrumento n. 13029, Agravo de Instrumento n. 4952, Agravo de Instrumento n. 8259, Agravo de Instrumento n. 1943, AgR-Respe n. 447-57.2015.6.00.0000/PR, Recurso Especial Eleitoral nº 44757, Recurso Especial Eleitoral nº 4310, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 130-29/MG, Recurso



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

que ser despendido tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterar as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da isonomia e da segurança jurídica – art. 926, CPC/15.

II.3.4 – Da violação aos arts. 5º, inciso II, 22, inciso I e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95, art. 884 do Código Civil

Alega o recorrente violação aos arts. 5º, inciso II, 22, inciso I e 37, *caput*, da CF/88, arts. 36 e 37 da Lei nº 9.096/95, art. 884 do Código Civil, vez que o recolhimento ou devolução de valores recebidos de fonte vedada ao Tesouro Nacional configura sanção que não possui previsão legal, sendo inconstitucional aplicá-la com base no poder regulamentar conferido ao TSE (art. 28, inciso II, da Resolução TSE nº 21.841/04).

Conforme já mencionado no tópico **II.1 – Preliminar – Ausência de prequestionamento**, essa matéria não foi objeto da defesa e das alegações finais do partido, razão pela qual não foi apreciada pela Corte de origem quando do julgamento das contas. A agremiação somente inaugurou essa discussão em sede de embargos de declaração, os quais foram corretamente rejeitados pois não havia omissão no acórdão embargado.

Daí a razão pela qual não deverão ser enfrentadas as questões relativas aos referidos dispositivos constitucionais, legais e normativos, sob pena de se configurar supressão de instância.

De qualquer sorte, é suficiente que se diga que a determinação de recolhimento dos valores recebidos de fonte vedada ao Tesouro Nacional não viola o princípio da legalidade, pois é decorrência lógica do próprio dispositivo legal (art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95) quando veda o recebimento e, obviamente, utilização dos recursos recebidos de autoridade pública por parte da agremiação partidária.

Especial Eleitoral 1254-08..



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

II.3.5 – Da inconstitucionalidade do art. 31, inc. II, da Lei nº 9.096/95 por violação aos arts. 5º, *caput*, 17, § 1º, 19, inc. III, 22, inc. I e 37, *caput*, da CF/88

Apesar da alegada inconstitucionalidade do art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95 não haver sido prequestionada, pois não foi trazida para debate antes do julgamento das contas, conforme alertamos na preliminar, passamos à apreciação sucinta da mesma.

Não merece prosperar a alegação de inconstitucionalidade do art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/1995, vigente à época do exercício em análise.

Isso porque inexistem direitos e garantias fundamentais absolutos em nosso ordenamento jurídico, razão pela qual, em que pese as agremiações partidárias possuam autonomia no tocante à sua gestão e administração, essa não é ilimitada.

Nesse sentido, a própria CF impõe restrições à referida autonomia, exigindo, dentre outras, a obrigação de que os partidos políticos prestem contas à Justiça Eleitoral. A fim de disciplinar tal prestação de contas, sobreveio a Lei nº 9.096/1995, que, em seu art. 31, inciso II, redação original (porquanto aplicável ao presente caso), vedou ao partido o recebimento de recursos de “autoridade”, o que foi corroborado, nos termos do acima exposto, pelo pacífico entendimento jurisprudencial.

Diga-se que a autonomia partidária não pode ser justificativa para violar norma legal que objetiva evitar a partidarização da Administração Pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Ademais, a vedação em questão está em consonância com o princípio da **isonomia** previsto no art. 5º da Constituição Federal, bem como da **impressoalidade e eficiência** na Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, do Texto Constitucional, vez que, como já referido, a norma em comento busca evitar a partidarização da Administração Pública.

Convém destacar, inclusive, a manifestação exarada pela Procuradoria-Geral da República na mencionada ADIN nº 5494, nos termos da sua ementa abaixo:

CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE AUTORIDADE OU ÓRGÃO PÚBLICO. ART. 31, II, DA LEI 9.096/1995. EXPRESSÃO "AUTORIDADE PÚBLICA". ABRANGÊNCIA DOS OCUPANTES DE CARGOS COM FUNÇÕES DE DIREÇÃO E CHEFIA, DE PROVIMENTO EFETIVO OU EM COMISSÃO. DISCRIMINAÇÃO DESARRAZOADA, DESPROPORCIONAL OU INFUNDADA. INOCORRÊNCIA. PROIBIÇÃO PARA PRESERVAR PARTIDOS DE INFLUÊNCIA INDEVIDA DE ORGANISMOS ESTATAIS E EVITAR PARTIDARIZAÇÃO DO ESTADO.

1. Ao vedar a partidos políticos recebimento de doação de autoridade pública, o art. 31, II, da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), teve por escopo **evitar ingerência de organismos estatais nas agremiações partidárias e destas na máquina pública. Legendas não devem receber, ainda que indiretamente, dinheiro de órgãos públicos.**

2. A expressão "autoridade pública", contida no art. 31, II, da Lei 9.096/1995, foi corretamente delimitada pelo art. 12, IV, e § 1º, da Resolução 23.464/2015, do Tribunal Superior Eleitoral, para alcançar agentes públicos que ocupem cargos de direção e chefia na administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes, sejam de provimento efetivo ou em comissão.

3. **A distinção dos agentes públicos qualificados como autoridade pública em relação aos demais servidores e cidadãos, no que respeita à vedação do art. 31, II, da LOPP, ampara-se em valores constitucionais (moralidade, impessoalidade, autonomia partidária e igualdade de chances entre partidos políticos) que justificam tratamento específico sem afronta ao princípio da igualdade (CR, arts. 5º, caput, e 19, III).**

4. A proibição de partidos políticos receberem doação de valores de autoridades ou órgãos públicos não destoia da finalidade que objetiva alcançar (adequação), pois evita que agremiações partidárias sejam custeadas pelo estado para além do fundo partidário, é necessária para alcance dessa finalidade, e **os benefícios para confiança da**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

sociedade na distinção entre partidos políticos e estado, sem relações promíscuas entres si, supera a restrição ao direito fundamental operada pela vedação legal (proporcionalidade em sentido estrito). A restrição legal a direito fundamental vence o teste da proporcionalidade.

5. Parecer por improcedência dos pedidos. (grifado).

Transcreve-se, ainda, trechos da referida manifestação porquanto consentâneos com o entendimento desta Procuradoria Regional Eleitoral:

(...) A restrição do art. 31, II, da Lei 9.096/1995, embora limite a possibilidade de cidadão contribuir voluntariamente para agremiação partidária, não o faz de modo abusivo, injustificado, sem respaldo em valores constitucionais. Ao contrário, objetiva preservar princípios regentes da administração pública, como os da impessoalidade, da moralidade, e, por via oblíqua, do concurso público (art. 37, caput, II e V, da CR), além de princípios eleitorais, como os de autonomia partidária e igualdade de chances (CR, arts. 5º, caput, e 17, § 1º). Os primeiros, por possibilitarem desvirtuamento de provimentos de cargos; os segundos, por pressuporem neutralidade do Estado e não desigualação entre partidos políticos.(...)

O fator de distinção entre agentes públicos qualificados como autoridade pública e demais servidores e cidadãos, no que respeita à vedação de doação de contribuições estimáveis em dinheiro a partidos políticos, porque se baseia em interesses e em valores constitucionais legítimos e razoáveis, **não se revela contrário ao princípio da igualdade.** (...)

O art. 31, II, da Lei 9.096/1995, conquanto veicule restrição a direito fundamental, vence o teste da proporcionalidade. A norma proibitiva assenta-se em interesses constitucionais igualmente protegidos (moralidade e imparcialidade da administração pública e autonomia partidária e igualdade de oportunidades dos atores políticos). É adequada, porquanto tem o condão de buscar, em pequena dose, evitar interferências recíprocas do estado nos partidos políticos e destes naquele. Não se desconhece que o atual sistema político sofre, em demasia, confusão entre estado e organismos partidários.

Viram-se não poucos casos de instrumentalização de setores do aparato público em prol de correntes políticas. É necessária, pois o poder de decisão das autoridades públicas recomenda que não sofram ingerência de partidos, nem os partidos destas. A medida é indispensável para o fim que se propõe: impedir, ainda que indiretamente, financiamento de partido político por órgãos públicos dirigidos por seus filiados. É, igualmente, proporcional, pois da restrição buscam-se, para a sociedade e para as próprias



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

agregiações partidárias, a confiança de que posições governamentais não direcionem a atividade partidária e proteção contra partidarização da máquina pública.

A respeito do fundamento das normas que indicam fontes de financiamento proibidas a partidos políticos, acentuou corretamente o Ministro LUIZ FUX, no julgamento da ADI 4.650/DF, que **visam a “bloquear formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre as legendas e o Poder Público”**. (...) (grifado).

Destarte, deve ser afastada a inconstitucionalidade suscitada, porquanto constitucional o disposto no art. 31, inciso II, Lei nº 9.096/95 (redação original), por estar, como referido, de acordo com os princípios e normas insertos na Constituição da República.

Destarte, na eventualidade de ser admitido o recurso especial, merece ser desprovido, pois o acórdão recorrido não violou os dispositivos legais e constitucionais objeto do recurso.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral: a) requer o **não conhecimento** do recurso especial em virtude da ausência de prequestionamento e incidência da Súmula 24 do TSE; b) no mérito, caso admitido, pugna pelo **desprovidimento** do recurso.

Porto Alegre, 1º de agosto de 2018.

**Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO**