



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR,  
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Recurso Eleitoral nº 17-41.2016.6.21.0112**

**Procedência:** PORTO ALEGRE – RS (112ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE - RS)

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – DE PARTIDO POLÍTICO – EXERCÍCIO 2015 – DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS

**Recorrentes:** PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB  
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Recorridos:** OS MESMOS

**Relator:** DES. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY

**PARECER**

**RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. FONTES VEDADAS. DESAPROVAÇÃO.**

1. Pelo desprovimento do recurso da agremiação partidária, com a manutenção da sentença de desaprovação das contas, diante da existência de doações oriundas de fontes vedadas – detentores de cargo de chefia e direção incluídos no conceito de autoridade -, com o recolhimento da quantia oriunda de fontes vedadas ao Tesouro Nacional – R\$ **351.503,21** (trezentos e cinquenta e hum mil, quinhentos e três reais com vinte e um centavos) –, consoante o art. 14, *caput* e §1º, da Resolução TSE nº 23.432/14, bem como pela destinação de percentual adicional de 2,5% para fins do disposto no art. 44, V da Lei 9.096/95 (art. 22 da Res. 23.432 TSE).
2. Pelo provimento do recurso ministerial, para que sejam consideradas fontes vedadas as doações realizadas pelos detentores de mandato eletivo, acrescendo-se a importância de R\$ **9.884,42** (nove mil, oitocentos e oitenta e quatro reais com quarenta e dois centavos) ao montante a ser recolhido.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recursos eleitorais na prestação de contas do diretório municipal do PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO –



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

PMDB DE PORTO ALEGRE, na forma da Lei nº 9.096/95, da Resolução TSE nº 23.432/2014 e das disposições processuais da Resolução TSE nº 23.464/2015, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2015**.

A sentença julgou desaprovadas as contas em razão do recebimento de recursos de fontes vedadas, sendo o prestador punido com a suspensão dos repasses do Fundo Partidário, a restituição da quantia ao Tesouro e a destinação de percentual da verba para criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (fls. 294/303v).

Subiram os autos ao TRE/RS e, na sequência, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.I – Da tempestividade**

Os recursos são tempestivos. Colhe-se dos autos que a sentença foi publicada no DEJERS em 05/04/2018 (fl. 311), e o recurso partidário foi interposto no dia 09/04/2018 (fl. 312), ou seja, no tríduo previsto no artigo 52, § 1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015. O recurso ministerial foi interposto em 13/04/2018, portanto, também dentro do prazo recursal (considerando-se que o *Parquet* fora intimado em 11/04/2018).

### **II.II – Mérito**

Em suas razões recursais (fls. 306/325), o partido roga pela suspensão dos autos até o julgamento da ADIn n.º 5494, bem como alega, no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

mérito, que as doações ditas irregulares partiram de servidores sem funções ligadas ao conceito de autoridade.

Contudo, **razão não lhe assiste**, conforme se passa a expor.

#### **II.II.I. Do julgamento da ADIn 5.494**

A bem lançada sentença fundamentou com clareza o pleito do partido – qual seja, a suspensão do feito até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.494, motivo pelo qual passa-se a transcrever excerto da orientação esposada, a fim de evitar tautologia:

Não se olvida que o objeto da ADI 5.494, em trâmite no STF, possui influência nestes autos em especial pelo fato de o exame da prestação de contas haver identificado valores vertidos por doadores que possuem a indicação de serem autoridades no Sistema PRESTCOM deste TRE/RS.

Entretanto, diante da ausência de decisão liminar por parte do relator, Ministro Luiz Fux, e de haver decisão determinando que a ADI seja conduzida pelo procedimento do art. 12 da Lei 9.884/96, para fins de decisão por parte do plenário do STF, decisão esta que ainda não fora emitida, não há motivos fáticos a ensejar a suspensão destes autos que se encontra apto a julgamento. Dessa forma, ausente determinação por parte do STF de suspensão dos feitos que tratam da matéria em julgamento da ADI 5.494, não é de ser acolhido o requerimento da defesa.

#### **II.II.II. Do recebimento de recursos de fontes vedadas e da irretroatividade da Lei 13.488/2017**

Tendo por base o parecer conclusivo às fls. 240/242, bem assim os demais complementos a partir da juntada de documentação pela defesa, entendeu acertadamente a sentença pela desaprovação da presente prestação de contas ante a existência de recursos de fontes vedadas, razão pela qual passa-se a transcrever alguns dos argumentos da sentença (fls. 294/303v):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Diante do aspecto teleológico do procedimento judicial de prestação de contas das agremiações partidárias instituído pela Res. 23.432 TSE, que busca precipuamente a aferição material da receita e despesa no exercício, e em especial se a receita vertida aos cofres da agremiação política para sua subsistência advém de fontes não legalmente proscritas, como mote inicial é de ser demonstrado que a avaliação judicial a ser dada neste momento processual busca a verificação precípua da adequação do procedimento partidário ao aspecto material teleológico da Res. 23.432 TSE, ou seja, descumprimento dos aspectos tidos por formais a princípio não são aptos a desaprovação das contas, nominados pela própria Res. 23.432 TSE como impropriedades, e o descumprimento dos aspectos materiais ensejam a desaprovação, a princípio, das contas partidárias, nominados como irregularidades.

Afasta-se de imediato a aplicação das regras do art. 29 da Res. 23.432 TSE, que remetem ao uso do sistema SPED por parte das agremiações, tendo em vista o sistema contábil digital não haver sido implementado pela Justiça Eleitoral até a data limítrofe para entrega da prestação de contas ano base 2015, razão pela qual a infração deste dispositivo, no que tange à contabilidade digital e referidos procedimentos, por parte da agremiação não consubstancia impropriedade ou irregularidade no caso em tela.

(...)

2 - Rito dos arts. 7º, 8º e 11 da Res. 23.432 TSE.

Para fins de julgamento da prestação de contas do ano base 2015, este juízo eleitoral tem considerado eventual infração por parte da agremiação partidária municipal ao rito disposto no art.11 c/c art. 7º e 8º, como uma impropriedade com efeito de anotação de ressalva de adequação da agremiação ao procedimento.

Primeiramente transcrevem-se os dispositivos legais:

"Art. 7º As contas bancárias somente poderão receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do doador ou contribuinte.

(...)

Seção III Das Doações

Art. 8º As doações realizadas ao partido político podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual, distrital, municipal e zonal, que remeterão à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, acompanhado do balanço contábil (Lei nº 9.096, de 1995, art. 39, § 1º).

§ 1º As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político (Lei nº 9.096 de 1995, art. 39, § 3º).

§ 2º O depósito bancário previsto no § 1º deste artigo deverá ser realizado nas contas Doações para Campanha ou outros recursos, conforme sua destinação, sendo admitida sua efetivação por qualquer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

meio de transação bancária no qual o CPF ou o CNPJ do doador seja obrigatoriamente identificado.

(...)

Seção V Dos Recibos de Doação

Art. 11. Os órgãos partidários, de qualquer esfera, deverão emitir, para cada doação recebida, o respectivo recibo de doação partidária, no prazo máximo de até quinze dias, contado do crédito na conta específica.

§ 1º Os recibos serão numerados, por partido político, em ordem sequencial e deverão ser emitidos a partir da página do Tribunal Superior Eleitoral na internet.

§ 2º Os limites de doação para campanha eleitoral deverão constar do modelo do recibo de doação, com a advertência de que a doação destinada às campanhas eleitorais acima de tais limites poderá gerar a aplicação de multa de até dez vezes o valor doado.

§ 3º Os partidos políticos poderão recusar doação identificável que seja creditada em suas contas bancárias indevidamente, promovendo o estorno do valor para o doador identificado até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito, ressalvado o disposto no art. 13.

§ 4º Na hipótese do § 3º deste artigo ou quando verificado erro, o partido político deverá promover o cancelamento do respectivo recibo e, conforme o caso, emitir um novo para ajuste dos dados, especificando a operação em nota explicativa no momento da apresentação da prestação de contas.

§ 5º Aplicam-se às doações de bens estimáveis em dinheiro o disposto neste artigo, observando-se que:

I - o recibo deverá ser emitido no prazo de até cinco dias contados da doação e, na hipótese da cessão temporária, do início do recebimento dos bens e PA serviços, estipulando-se o valor estimável em dinheiro pelo período pactuado, computando-se o primeiro mês;

II - na hipótese de o período de cessão temporária ultrapassar o mês em que iniciado o recebimento do bem ou serviço, o partido deverá, enquanto a cessão persistir, emitir mensalmente novos recibos até o dia 5 do mês subsequente; § 6º Eventuais divergências entre o valor estimado da doação ou cessão temporária poderão ser verificadas na fase de diligências da análise da prestação de contas."

Denota-se que a inovação legislativa referente ao procedimento de custeio da agremiação partidária é deveras rígida e extremamente formal, cujo aspecto finalístico é efetivamente garantir o devido controle em especial aos recursos financeiros recebidos por parte da agremiação no exercício financeiro, entretanto este juízo não olvida o fato de que a imediata aplicação do referido procedimento pelas agremiações é na prática inviável para a maioria das agremiações diante da análise dos dados colhidos seja nestes autos, seja em outros autos de agremiações desta capital nas prestações de contas do exercício 2015.

Tal inviabilidade prática decorre do fato de as agremiações utilizarem reiterada e corriqueiramente a sistemática de 'débito em conta coletivo' mediante convênio ou ajuste de prestação de serviço para com as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

instituições financeiras, ou seja, o recebimento de grande parte das doações/contribuições vertidas aos partidos pelos seus apoiadores, filiados ou não, advém de desconto autorizado pela instituição financeira direto na conta bancária do doador, mediante seu aval, cujo somatório de valores a instituição deposita como uma rubrica individual (do somatório total) na conta bancária da agremiação partidária destinatária do crédito. Tal proceder impede de fato a identificação individual mediante depósito identificado individual ou cheque cruzado, com a indicação do respectivo CPF do doador no comprovante de doação. O procedimento previsto na Res. 23.432 TSE, adotado de imediato, de fato inviabiliza o custeio de muitas agremiações, razão pela qual entende-se haver a necessidade de um período transitório para que as agremiações possam proceder à devida adaptação, sem prejuízo ao recebimento das receitas legalmente permitidas para seu custeio.

Sob mesmo viés adota-se entendimento de que a emissão dos respectivos recibos eleitorais para cada doação individual efetivada, mediante procedimento previsto no art. 11, por ser um instrumento acessório do controle de entrada de receitas mediante identificação individual, também necessita de um período de transição para adaptação por parte da agremiação partidária, tratando-se de procedimento novo que demanda sistematização, encaixe e concatenação com o próprio procedimento referente ao controle das doações vertidas para custeio das agremiações.

Dessa forma, afastando-se o rigorismo do procedimento previsto no art. 11 c/c regramento do art. 8º e 7º da Res. 23.432 TSE, entende-se que a apresentação de listagem de contribuinte/doadores por parte da agremiação, com a respectiva individualização da contribuição, com a respectiva data e valor, e no caso específico com a apresentação da tabela de fls. 97/149 (inclusive mediante identificação dos doadores mediante o CPF informado no caso de incongruência entre o nome e o cpf), para fins de controle material da origem dos recursos recebidos pela agremiação mediante depósito bancário, em consonância com os dados constantes nos livros contábeis, são aptos a tal demonstração no ano base 2015, conforme realizado pela agremiação nestes autos, inclusive avaliza-se o procedimento do exame da prestação de contas realizado com base na aferição dos valores totais informados pela agremiação como sendo provenientes de doações/contribuições para seu custeio, denotando não haver ofensa ao aspecto material finalístico, o controle sobre a receita e despesa no que tange a sua legalidade, visto que conforme exame de prestação de contas, ratificado pelo parecer final, sob o aspecto material-global as receitas informadas correspondem às entradas de créditos identificadas nos extratos bancários.

Sob viés do entendimento manifestado, para fins de julgamento da prestação de contas do ano base 2015, este juízo eleitoral passa a considerar a infração por parte da agremiação partidária municipal ao rito disposto no art.11 c/c art. 8º e 7º, como uma impropriedade com efeito de anotação de ressalva de adequação da agremiação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

procedimento. Razão pela qual, mera impropriedade se aponta na matéria nestes autos.

(...)

CNos termos do art. 36 da Res. 32.432 TSE, as irregularidades são aquelas desconformidades materiais identificadas entre o procedimento previsto para a agremiação no exercício 2015, e o procedimento efetivamente adotado pela agremiação e demonstrado nos autos, cujo aspecto de descumprimento material têm o condão de desaprovar a prestação de contas em si, transcreve-se o § 3º do art. 36:

§ 3º Considera-se irregularidade a prática de ato que viole a Constituição Federal, bem assim as normas legais ou estatutárias que regem as finanças e contabilidades dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

(...)

Em que pese a alegação da agremiação no sentido de que as anotações nos livros contábeis serem aptas a demonstrar que o uso dos recursos do fundo se dera em consonância com sua destinação legal, é de se deixar claro que mesmo no eventual caso de se considerarem as referidas anotações como aptas, apenas é possível eventual raciocínio de vinculação à contribuição no valor de R\$ 23.000,00, recebida na conta do banco Banrisul em 05/11/2015, à anotação consequente e respectiva de R\$ 23.000,00, referente à quitação de dívida decorrente de acordo judicial da agremiação, nos termos do disposto no livro razão, fls. 64/65, no que tange aos valores de R\$ 10.000,00, sequer é possível tal raciocínio tendo em vista a ausência de vinculação sequencial e posterior do referido valor nas anotações do livro contábil, dirimindo-se o valor no crédito total da conta sem possibilidade de individualização das despesas referentes, quiçá para fins de aferição por parte das prestações de contas dos anos posteriores, quanto a eventual valor de sobra do fundo partidário para fins de controle de sua destinação, tanto por parte da agremiação, como pela sociedade como um todo.

(...)

Dessa forma, recebidos recursos do fundo partidário no montante de R\$33.000,00, pela agremiação no exercício 2015, e ausentes as comprovações materiais dos gastos realizados com o fundo, entende-se como não adimplido o regramento legal do art. 44 da Lei 9.096/95, no que tange aos percentuais de destinação do fundo vigentes no exercício 2015, destinação de no mínimo 5% para criação e manutenção de programas de participação da mulher na atividade política, e no máximo 50% de uso para pagamento de pessoal.

(...)

Em que pese haver manifestações de entendimento no sentido de haver diferenciação entre doação e contribuição, ficando esta última vinculada aquele que possui natureza de filiado (entendimento em tese albergado pela Lei 13.488/2017, inaplicável a estes autos), fato é que todas as entradas de recursos provenientes de pessoas físicas ou jurídicas para fins de custeio da agremiação, vertidas 'sponte propria' são doações, e possuem esta natureza, pois não há previsão legal de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tributo para custeio de agremiação política, sendo seus recursos de maneira precípua ou decorrentes sob viés primário de doações privadas (sob viés secundário proveniente de ganhos em operações financeiras com a utilização dos recursos das doações, fato que não é vedado por lei) ou mediante custeio público (e.g: fundo partidário). Dessa forma, para fins de aferição da legalidade dos recursos de custeio vertidos à agremiação partidária municipal o valor vertido 'sponte propria' pelo particular para a agremiação, enquadra-se no conceito legal de doação do art. 8º da Res. 23.432 TSE, independentemente do nome dado pela agremiação, seja contribuição, seja doação, seja 'taxa partidária' ou qualquer outra derivação.

(...)

Frente ao exposto, nos termos do art. 45, IV, 'a' da Res. 23.432 TSE, julgo desaprovadas as contas da agremiação partidária do PMDB desta capital ano base 2015 (movimento financeiro do exercício 2015), por infração ao disposto no art. 12, inc. XI, 13, 14, 17, 18, 21 e 22 da Res. 23.432 TSE.

Sanções.

A - Efeito inerente ao reconhecimento da não devolução aos cofres públicos dos valores recebidos de fontes vedadas é a obrigação de devolução pela agremiação partidária aos cofres públicos, Tesouro Nacional nos termos do art. 14 da Res. 23.432 TSE, dos valores maculados pela pecha de fonte vedada no montante de R\$ 351.503,21 (trezentos e cinquenta e um mil quinhentos e três reais com vinte e um centavos).

B - Em que pese a constatação de recebimento de recursos de fontes vedadas nestes autos a ensejar a desaprovação da prestação de contas, é de ser destacado que as impropriedades formais assentadas, e mesmo a irregularidade apontada, não provém de má-fé dos representantes partidários, cuja responsabilidade pessoal resta afastada nestes autos, não havendo elementos mínimos para imputação de qualquer tipo de infração às pessoas físicas dos representantes. Dessa forma em que pese haver imputação legal específica de sanção prevista no art. 46, I, para o caso de recebimento de doação de autoridade fonte vedada, há de ser ressaltado que o Egrégio TRE/RS tem adotado entendimento denotando a aplicação da sanção prevista no art. 48, §2º da Res. 23.432 TSE, para o caso específico, sob o espeque da proporcionalidade e razoabilidade (RE - 2003 Recurso Eleitoral. CANDIOTA - RS. Relator DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA. Publicação DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 3), razão pela qual fixa-se a sanção de suspensão de recebimento do fundo partidário por 8 meses no caso em tela, sob o parâmetro proporcional referente ao percentual das receitas da agremiação no exercício 2015 oriundas de fonte vedadas (68,89%) nos termos do art. 48, §2º da Res. 23.432 TSE, adicionando-se mais dois meses, art. 48, §2º da Res. 23.432 TSE, em razão da infração ao regamento atinente ao recebimento, uso e comprovação dos gastos oriundos do uso do fundo partidário,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

denotando-se a sanção de suspensão de recebimento de recursos do fundo partidário no período total de 10 meses. C - Diante da ausência de adimplemento da obrigatoriedade da destinação de percentual da verba para fins do disposto no art. 44, V da Lei 9.096/95 (art. 22 da Res. 23.432 TSE), resta imputada à agremiação a determinação de destinação de percentual adicional de 2,5% no exercício subsequente, dos recursos recebidos do fundo partidário, em adição ao percentual legal, para fins do disposto no art. 44, §5º da Lei 9.096/95, na redação vigente no exercício 2015.

Conforme apurado, a agremiação arrecadou valores oriundos de pessoas que desempenham cargos demissíveis *ad nutum* da Administração Pública, o que é vedado pela legislação eleitoral e enseja o julgamento de desaprovação das contas.

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<sup>1</sup>), 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).

---

1 PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996. Contribuição de filiados ocupantes de cargos exoneráveis ad nutum. Inexistência de violação ao art. 31, II, da Lei nº 9.096/95. Contas aprovadas. (PETIÇÃO nº 310, Resolução nº 20844 de 14/08/2001, Relator(a) Min. NELSON AZEVEDO JOBIM, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 09/11/2001, Página 154 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 13, Tomo 1, Página 302) Do voto do Relator extrai-se: “O partido é instrumento da dinâmica e da democratização do poder político. **O que não se admite é que o partido seja instrumento para servir aos interesses estatais e deixe de refletir pluralidade de opiniões.** Para a preservação dos partidos, como braços da sociedade, a lei veda a influência e a interferência do Estado, que decorreria de contribuição de órgãos do poder público investidos de autoridade. **O objetivo é impedir o exercício, por órgãos do Estado, de controle político sobre a agremiação.** Exemplifico. O chefe de um dos Poderes da República faz uma contribuição maciça a um determinado partido com claro intuito de exercer sobre ele controle. A contribuição de funcionários exoneráveis ad nutum não tem potencialidade para permitir-lhes interferir na agremiação. Os filiados, exoneráveis ad nutum, são subordinados ao partido, e não o inverso. Tal como os parlamentares, os filiados podem dispor de seus rendimentos e a eles dar a destinação que julgarem mais conveniente. Não interessa se os rendimentos são auferidos em decorrência do exercício de cargo público ou de cargo na iniciativa privada. A remuneração é do filiado, que aceitou a condição do partido.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 e, mais consistentemente a partir da Resolução TSE nº 22.585/2007, já se trabalha 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, por estarem nessa condição, os titulares dos cargos arrolados na sentença.

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.”

A jurisprudência do TRE-RS posiciona-se de acordo com a linha de entendimento do TSE expressa na Resolução TSE nº 22.585/2007, consoante se depreende dos julgados em destaque:

Prestação de contas anual. Partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. **Verificada a existência** de recursos de origem não identificada, bem como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**de arrecadações oriundas de fontes vedadas, realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta, na condição de autoridades e desempenhando funções de direção ou chefia. No caso, Chefe de Gabinete, Coordenador-Geral e Diretor. 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.**

(...)

Desaprovação.

(Prestação de Contas nº 7242, Acórdão de 04/05/2016, Relator(a) DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 79, Data 06/05/2016, Página 3 ) (grifado)

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. Exercício financeiro de 2014.

Prefacial afastada. Manutenção apenas da agremiação como parte no processo. A aplicabilidade imediata das disposições processuais da Resolução TSE n. 23.432/14, e mais recentemente da Resolução TSE 23.464/15, não alcança a responsabilização dos dirigentes partidários, por se tratar de matéria afeta a direito material.

**Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Recursos oriundos de dois vereadores e de um secretário municipal, enquadrados no conceito de agentes políticos, detentores de funções com poder de autoridade. Excluído desse conceito o cargo de assessor jurídico, por exercer função exclusiva de assessoramento.**

Nova orientação do TSE no sentido de que 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. Adequação do quantum a ser recolhido. Redução do prazo de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário para um mês.

Provimento parcial.

(TRE-RS - Recurso Eleitoral n 2361, ACÓRDÃO de 07/07/2016, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/07/2016, Página 2-3) (grifado)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ainda nesse desiderato, 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)

No caso dos autos, o examinador nomeado apontou que o prestador recebeu contribuições oriundas de fonte vedada, nos termos do art.12, inc. XII, da Resolução TSE nº 23.432/2014, ou seja, ocupantes de cargos demissíveis “*ad nutum*” ou em comissão (cuja nominata deixamos de transcrever, mas que se encontra no ANEXO I e na tabela de fls. 97/149), sendo que o montante recebido indevidamente foi calculado em R\$ **351.503,21** (trezentos e cinquenta e hum mil, quinhentos e três reais com vinte e um centavos), o que representa 68,89% das receitas da agremiação no exercício de 2015.

Ademais, não há falar em aplicação retroativa das disposições previstas pela Lei nº 13.488/2017, uma vez que é pacífico o entendimento de que as prestações de contas são regidas pela lei vigente à época dos fatos<sup>2</sup> – *tempus regit actum* –, além de ter que ser despendido tratamento isonômico a

---

2 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 Especial Eleitoral 1254-08..



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

Nesse sentido, inclusive já se posicionou reiteradas vezes este

TRE-RS:

AGRAVO REGIMENTAL. DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÕES. INVIÁVEL O PARCELAMENTO MEDIANTE DESCONTOS DOS REPASSES DO FUNDO PARTIDÁRIO. POSSIBILIDADE COM RECURSOS PRÓPRIOS. ART. 44 DA LEI 9.096/95. RESOLUÇÃO TSE N. 21.841/04. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012.

1. As alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/15 ao art. 37 da Lei 9.096/95 não se aplicam às prestações de contas partidárias de exercícios anteriores. A nova redação dada retirou a suspensão de quotas do Fundo Partidário e estabeleceu exclusivamente a imposição de multa de até 20% sobre o valor a ser recolhido. Tratando-se de prestação de contas do exercício financeiro de 2012, devem ser observadas as normas de direito material previstas na Resolução TSE n. 21.841/04.

**2. Irretroatividade da Lei n. 13.488/17, in casu, por ser processo de exercício anterior a sua vigência. Obediência aos princípios do tempus regit actum, da isonomia e da segurança jurídica.**

3. Agremiação condenada a recolher valores ao Fundo Partidário e ao Tesouro Nacional. Possibilidade de parcelamento. Vedado o uso de recursos do Fundo Partidário na medida em que o art. 44 da lei 9.096/95 prevê hipóteses taxativas de sua aplicação.

4. Negado provimento.

(TRE-RS, PC nº 6380, Acórdão de 31/01/2018, Relator(a) DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. RECEBIMENTO DE DOAÇÃO. FONTE VEDADA. FILIADO **OCUPANTE DE CARGO DEMISSÍVEL AD NUTUM COM PODERES DE CHEFIA E DIREÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA.** PERCENTUAL REDUZIDO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL. PARCIAL



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

PROVIMENTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

**Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, aqueles que exercem cargos de chefia ou direção. No caso, doação proveniente de gerente de agência de sociedade de economia mista, integrante da administração indireta estadual.** A doação representa 5,36% do total arrecadado pela agremiação no exercício. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para aprovar as contas com ressalvas. Manutenção, entretanto, do comando de recolhimento da quantia indevida ao Tesouro Nacional, consequência específica e independente que deriva da inobservância da legislação de regência.

**A recente alteração promovida pela Lei n. 13.488/17, que modificou o art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doações de pessoas físicas, que exerçam função ou cargo público demissível ad nutum, desde que filiado ao partido político beneficiado, não é aplicável ao caso concreto. Incidência da legislação vigente à época em que apresentada a contabilidade.**

Provimento parcial.

(TRE-RS, RE nº 1085, Acórdão de 19/12/2017, Relator(a) DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 12, Data 26/01/2018, Página 7) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. PRELIMINAR. FALTA DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. NÃO CONHECIDO O APELO EM RELAÇÃO AOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. MÉRITO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE FONTES VEDADAS. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. PERMITIDA A CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS. INAPLICABILIDADE AO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DO JUÍZO DE IRREGULARIDADE DA DOAÇÃO. REDUÇÃO DO PRAZO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PARCIAL PROVIMENTO.

1. Preliminar. Ausente procuração outorgada pelos dirigentes partidários nos autos. Intimados para regularizarem, o prazo transcorreu in albis. Não conhecido o recurso em relação aos mencionados recorrentes.

2. Mérito. Constituem recursos oriundos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia.

**3. A Lei n. 13.488/17, publicada em 06.10.17, alterou a redação do art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doação de pessoa física que exerça função ou cargo público, desde que filiada ao partido beneficiário do recurso. Inaplicabilidade ao caso concreto. Posição jurisprudencial consolidada no sentido da incidência da legislação vigente à época dos fatos - tempus regit actum. Prevalência do princípio da segurança jurídica e da paridade de armas no processo eleitoral. Manutenção do juízo de irregularidade das contribuições advindas de cargos demissíveis ad nutum, ainda que os contribuintes sejam filiados à agremiação.**

**Na espécie, evidenciado o recebimento de recursos provenientes de cargos de chefia, de coordenadoria e de diretoria. Todos os cargos em questão, por deterem a condição de liderança, de chefia e direção, se enquadram no conceito de autoridade, sendo ilegítimas as contribuições.** Irregularidade que representa percentual superior a 20% das receitas do partido. Mantida, assim, a desaprovação das contas. Recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional. Redução, entretanto, do prazo de suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário para dois meses.

Provimento parcial.

(TRE-RS, Recurso Eleitoral n 3984, ACÓRDÃO de 14/12/2017, Relator(a) DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 16 ) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. DESAPROVAÇÃO PARCIAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE FONTES VEDADAS. AUTORIDADES PÚBLICAS. ART. 12, INC. XII E § 2º, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.432/14. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL MANTIDO. SUSPENSÃO DE QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO REDIMENSIONADA. PROVIMENTO PARCIAL.

**1. Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos advindas de titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que tenham a condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Na espécie, a agremiação partidária recebeu recursos**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**de autoridade pública - Diretor Administrativo e Coordenadora de Gabinete da Câmara Municipal -, caracterizando o ingresso de recurso de origem proibida. Mantida determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional.**

**2. As alterações introduzidas pela Lei n. 13.488/17 no texto da Lei dos Partidos Políticos, para o fim de considerar legítima a contribuição realizada por filiados, ainda que investidos em cargos públicos com o poder de autoridade, não se aplicam de forma retroativa, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e do tempus regit actum.**

3. Considerando que o valor recebido a título de fonte vedada representa 29,65% do total de recursos arrecadados pela agremiação, e com base nos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, o período de suspensão de repasse do fundo partidário deve ser reduzido para o prazo de três meses.

Provimento parcial

(TRE-RS, Recurso Eleitoral n 1922, Acórdão de 13/12/2017, Relator(a) DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 4) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. PRELIMINAR. MANUTENÇÃO DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS NO POLO PASSIVO. ILEGITIMIDADE NÃO CONFIGURADA. MÉRITO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE FONTES VEDADAS. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. PERMITIDA A CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS. INAPLICABILIDADE AO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DO JUÍZO DE IRREGULARIDADE DA DOAÇÃO. REDUÇÃO DO PRAZO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PARCIAL PROVIMENTO.

1. Preliminar rejeitada. O art. 38 da Resolução TSE n. 23.432/14 prevê que deverá ser determinada a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa sempre que houver impugnação ou constatação de irregularidade no parecer conclusivo. A integração dos dirigentes na lide é consectário da responsabilização prevista na Lei dos Partidos Políticos. Manutenção dos dirigentes partidários para integrem o polo passivo. Ilegitimidade passiva afastada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2. Constituem recursos oriundos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia.

3. A Lei n. 13.488/17, publicada em 06.10.17, alterou a redação do art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doação de pessoa física que exerça função ou cargo público demissível ad nutum, desde que filiada ao partido beneficiário.

4. Inaplicabilidade ao caso concreto. Incidência da legislação vigente à época dos fatos. Prevalência do princípio da segurança jurídica e da paridade de armas no processo eleitoral, em detrimento da aplicação pontual da retroatividade in bonam partem. Manutenção do juízo de irregularidade das contribuições advindas de cargos demissíveis ad nutum, ainda que os contribuintes sejam filiados à agremiação.

5. Incontroverso o recebimento de recursos de fontes vedadas, em valor correspondente a 65,79% das receitas do partido, impõe-se a desaprovação das contas. Redução, entretanto, do prazo de suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário para quatro meses. 6. Provisão parcial. (grifado).

(TRE-RS, RE nº 1497, Acórdão de 04/12/2017, Relator(a) DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 6) (grifado).

Logo, não há falar em aplicação retroativa das alterações introduzidas pela Lei nº 13.488/2017.

### II.II.III Dos detentores de mandato eletivo

No tocante à existência de recursos de fontes vedadas, nos termos do parecer conclusivo às fls. 240/242, tem-se que o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096/95 (redação vigente à época dos fatos) assim dispunha:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

referidas no art. 38; (...)

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007<sup>3</sup>, 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.

Corroborando a linha interpretativa adotada quando da Resolução TSE nº 22.585/07, isto é, considerando o conceito de autoridade em si, **o TSE entendeu enquadrar-se também no conceito em questão os agentes políticos**, conforme se depreende do julgamento do **Recurso Especial Eleitoral nº 4930**, da relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, publicado em 20/11/2014.

No referente julgado, consignou o Egrégio Tribunal que 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, não sendo admissível, por outro lado, que a contribuição seja cobrada mediante desconto automático na folha de pagamento**”.

Nesse sentido, consolidando o entendimento jurisprudencial exposto, sobreveio a Resolução TSE nº 23.432/2014, que, ao regulamentar o disposto no Título III da Lei nº 9.096/95 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos-, no parágrafo 2º do artigo 12, previu expressamente que o conceito de autoridade abrangeria os titulares de cargos de chefia e de direção na Administração Pública, tendo tal entendimento sido mantido na Resolução TSE nº 23.464/2015, mais precisamente em seu artigo 12, inciso IV e parágrafo 1º.

---

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ressalta-se, ainda, que, **após a edição da Resolução TSE nº 23.432/2014, o TSE enfrentou a questão do enquadramento de agentes políticos no conceito de autoridade**, através do julgamento do **Agravo de Instrumento nº 8239, em de 25/08/2015**, no qual o PSDB de Santa Catarina, invocando o art. 12, §2º, da Resolução TSE nº 23.432/14, requereu que fosse considerado autoridade somente os exercentes de cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta, a fim de que fossem autorizadas as doações dos detentores de mandato eletivo ou dos exercentes de cargo de assessoramento.

Na decisão, o Relator Ministro Henrique Neves expressamente corroborou o entendimento firmado pelo TSE, no sentido de 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”** (AI - Agravo de Instrumento nº 8239, Decisão monocrática de 25/8/2015, Relator(a): Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 28/08/2015 - Página 18-24).

Ademais, o enquadramento de detentores de mandato eletivo no conceito de autoridade encontra-se em consonância com o próprio conceito jurídico de autoridade. A fim de elucidar o referido conceito, destaca-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>:

**(...) Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. (...)**

4 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(grifado).

Logo, é notório que os detentores de mandato eletivo são autoridades, uma vez que detêm parcela do poder estatal.

Desta forma, conclui-se que **as Resoluções TSE nº 23.432/2014 e 23.464/2015 vêm dirimir qualquer dúvida que pudesse haver quanto aos exercentes de cargo de chefia e direção considerados autoridade – em relação aos quais poderiam surgir dúvidas- sem, evidentemente, excluir as demais pessoas que, pela natureza de suas funções já são de todos conhecidas como autoridades, como é o caso dos detentores de mandato eletivo.**

**Ante todo o exposto, tem-se que resta consolidado pelo TSE o entendimento no sentido de que os agentes políticos estão abrangidos pela vedação prevista no art. 31, inciso II, da Lei n 9.096/95 c/c art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE nº 23.432/2014 ou art. 12, inciso IV e §1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015.**

No mesmo sentido, as Cortes Regionais têm adotado tal posicionamento, conforme algumas ementas abaixo exemplificam:

Recurso Eleitoral. Prestação de contas anual de partido político. Diretório Municipal. Exercício financeiro de 2014. Desaprovação. Suspensão do recebimento de novas cotas do Fundo Partidário. Determinação de recolhimento da quantia recebida como fonte vedada.

**Recebimento de recursos de fonte vedada. Doações efetuadas por servidores públicos municipais. Descontos em folha de pagamento. Interpretação ampliada do termo autoridade, previsto no art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95, a abranger os servidores públicos demissíveis ad nutum, detentores de cargos de chefia e direção, conforme assentado no julgamento da Consulta 1.428/DF, de 06/09/2007, que resultou na edição da Resolução 22.585/2007.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Recurso a que se nega provimento.

(TRE-MG - RECURSO ELEITORAL n 5182, ACÓRDÃO de 28/06/2016, Relator(a) VIRGÍLIO DE ALMEIDA BARRETO, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico - TREMG, Data 11/07/2016 ) (grifado).

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. DOAÇÕES. FONTE VEDADA. DÍZIMO PARTIDÁRIO. SANÇÕES LEGAIS. CONTAS DESSAPROVADAS.

1. Configura-se prática vedada do "dízimo partidário" o sistema de arrecadação de valores provenientes de fonte inesgotável e ilícita, que violam frontalmente a lei dos partidos. A arrecadação se dá por meio de doações procedentes de servidores públicos ocupantes de cargos comissionados demissíveis ad nutum e de agentes públicos, cujos valores são repassados por meio de débito automático na mesma data do pagamento dos salários, em desconto uniforme e indistinto em favor dos partidos políticos.

2. **Entende-se "autoridade pública" no sentido genérico da expressão, envolvendo servidores e agentes públicos, na linha de precedentes TSE.**

3. Impõe-se, além da suspensão de novas cotas do fundo partidário, também o recolhimento ao mesmo fundo no valor recebido indevidamente, com todos os seus reflexos legais, sob pena de se adotar verdadeiro incentivo ao recebimento de doações ilícitas.

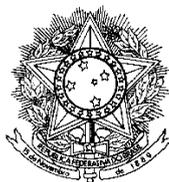
(TRE-MT, Prestação de Contas n 62539, ACÓRDÃO n 24813 de 23/04/2015, Relator(a) PEDRO FRANCISCO DA SILVA, Publicação: DEJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 1901, Data 04/05/2015, Página 2/4) (grifado).

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. DOAÇÕES. FONTE VEDADA. DÍZIMO PARTIDÁRIO. SANÇÕES LEGAIS. RECURSO DESPROVIDO.

1. Configura-se prática vedada do "dízimo partidário" o sistema de arrecadação de valores provenientes de fonte inesgotável e ilícita, que violam frontalmente a lei dos partidos. A arrecadação se dá por meio de doações procedentes de servidores públicos ocupantes de cargos comissionados demissíveis ad nutum e de agentes públicos, cujos valores são repassados por meio de débito automático na mesma data do pagamento dos salários, em desconto uniforme e indistinto em favor dos partidos políticos.

2. **Entende-se "autoridade pública" no sentido genérico da expressão, envolvendo servidores e agentes públicos, na linha de precedentes TSE.**

3. Impõe-se, além da suspensão de novas cotas do fundo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

partidário, também o recolhimento ao mesmo fundo no valor recebido indevidamente, com todos os seus reflexos legais, sob pena de se adotar verdadeiro incentivo ao recebimento de doações ilícitas.

(TRE-MT, Recurso Eleitoral n 43220, ACÓRDÃO n 24542 de 21/10/2014, Relator(a) PEDRO FRANCISCO DA SILVA, Publicação: DEJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 1778, Data 24/10/2014, Página 3-5 ) (grifado).

Ressalta-se, ainda, que o TRE-RS, antes do julgamento do RE nº 1478 e do RE nº 1393, ambos julgados na sessão do dia 06/12/2017, **já tinha pacificado o seu entendimento quanto ao enquadramento de agentes políticos no conceito de “autoridade” do art. 31 da Lei nº 9.096/95 (redação original), nos julgamentos de prestações de contas de exercício.** A título ilustrativo, transcrevo a ementa dos diversos precedentes julgados pelo TRE-RS anteriormente aos referidos “*leading cases*”:

Recurso Eleitoral. Prestação de Contas Anual. Exercício 2012. Partido Democrático Trabalhista - PDT de Taquara. Contas desaprovadas. Preliminar de impugnação de documentos como prova válida. Exame remetido à análise da questão de fundo. Preliminar de cerceamento de defesa afastada, em face de haver, nos autos, comprovação de que o partido teve oportunidade de se manifestar sobre documentos acostados. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades. Configuradas doações de fonte vedada. Servidores ocupantes de cargos demissíveis ad nutum. Afastadas do cálculo do valor a ser recolhido ao Fundo Partidário as doações de assessores e procuradores jurídicos, os quais não são considerados autoridades. Deram parcial provimento ao recurso, apenas ao efeito de reduzir o valor recolhido ao Fundo Partidário.

(Recurso Eleitoral nº 8303, ACÓRDÃO de 12/11/2014, Relator(a) DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 207, Data 14/11/2014, Página 02 )

Recurso. Prestação de contas. Partido político. Exercício de 2010. Desaprovação pelo julgador originário. Aplicação da pena de suspensão das cotas do Fundo Partidário pelo período de doze meses, bem como o recolhimento de valores, ao mesmo fundo, relativos a recursos recebidos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

fonte vedada e de fonte não identificada.

A documentação acostada em grau recursal milita em prejuízo do recorrente, uma vez que comprova o recebimento de valores de **autoridade pública** e de detentores de cargos em comissão junto ao Executivo Municipal. A maior parte da receita do partido provém de doações de pessoas físicas em condição de autoridade, prática vedada nos termos do artigo 31, incisos II e III, da Lei n. 9.096/95.

Provimento negado.

(Recurso Eleitoral nº 4550, ACÓRDÃO de 19/11/2013, Relator(a) DR. JORGE ALBERTO ZUGNO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 216, Data 22/11/2013, Página 2 ) (grifado).

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.**

Conhecimento.

(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) (grifado).

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Doação de fonte vedada. Art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. **Exercício financeiro de 2014.**

Prefacial afastada. Manutenção apenas do partido como parte no processo. A aplicabilidade imediata das disposições processuais das Resoluções TSE n. 23.432/14 e n. 23.464/15 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 ocupante de cargo eletivo de vereador, agente político enquadrado no conceito de autoridade pública e abrangido pela vedação prevista no art. 31, II, da Lei n. 9.096/95.** Manutenção da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

penalidade de recolhimento da quantia indevida ao Tesouro Nacional. (...)

Provimento negado.

(Recurso Eleitoral nº 2276, ACÓRDÃO de 16/06/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 108, Data 20/6/2016, Página 7) (grifado).

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. **Exercício financeiro de 2014.** (...)

**Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Recursos oriundos de dois vereadores e de um secretário municipal, enquadrados no conceito de agentes políticos, detentores de funções com poder de autoridade.** (...)

**Nova orientação do TSE no sentido de que 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.** (...)

(Recurso Eleitoral nº 2361, Acórdão de 07/07/2016, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/07/2016, Página 2-3) (grifado).

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação:  
DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123,  
Data 11/7/2016, Página 2) (grifado).

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO.  
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. CONTRIBUIÇÕES  
ORIUNDAS DE FONTES VEDADAS. AGENTES POLÍTICOS.  
SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PODER DE AUTORIDADE.  
ART. 31, INC. II, DA LEI N. 9.096/95. RECOLHIMENTO AO  
TESOURO NACIONAL. SUSPENSÃO DE QUOTAS DO  
FUNDO PARTIDÁRIO. DESAPROVAÇÃO. DESPROVIMENTO.  
**Recebimento de recursos de fontes vedadas, advindos de  
agentes políticos com poder de autoridade, investidos nos  
cargos de secretários municipais. Impossibilidade do  
repasso de valores por titulares de cargos de direção e  
chefia, demissíveis ad nutum, da administração direta ou  
indireta, nos termos do disposto no art. 31, inc. II, da Lei  
dos Partidos Políticos.** Recolhimento da quantia impugnada  
ao Tesouro Nacional. Suspensão do recebimento de quotas do  
Fundo Partidário pelo período de quatro meses.  
Provimento negado.

(Recurso Eleitoral nº 2397, Acórdão de 29/09/2017, Relator(a)  
DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação:  
DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 175,  
Data 29/09/2017, Página 12)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDÁRIA.  
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PRELIMINAR.  
APLICAÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. ART. 157, § 2º, DO  
CÓDIGO ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE. MÉRITO.  
DOAÇÃO. VEREADOR. AUTORIDADE. FONTE VEDADA.  
ART. 31, INC. II, DA LEI N. 9.096/95. ART. 12, INC. XII E § 2º,  
DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.432/14. DESAPROVAÇÃO.  
DESPROVIMENTO.

1. Preliminar afastada. O art. 257 do Código Eleitoral prevê que  
os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo. A regra é  
excepcionada apenas pelo teor da previsão contida no § 2º da  
mesma norma, quando a decisão implique em cassação de  
registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo, o  
que não é o caso da sentença que julga prestação de contas  
eleitorais.

2. Mérito. **Configuram recursos de fontes vedadas as  
doações a partidos políticos advindas de titulares de  
cargos demissíveis ad nutum, da administração direta ou  
indireta, que tenham a condição de autoridade, vale dizer,  
que desempenhem função de direção ou chefia. No caso, a  
agremiação partidária recebeu recursos de vereadores,  
enquadrados no conceito de agente político e detentores  
de funções com poder de autoridade.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

3. Falha de natureza grave e insanável que enseja a desaprovação das contas.

Provimento negado.

(Recurso Eleitoral nº 1152, Acórdão de 21/09/2017, Relator(a) DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 171, Data 25/09/2017, Página 8)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. FONTES VEDADAS. DOAÇÕES PROVENIENTES DE AUTORIDADES PÚBLICAS. DESAPROVAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO PERÍODO DE SUSPENSÃO DO REPASSE DE NOVAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. ART. 31, INC. II, DA LEI N. 9.096/95. RESOLUÇÃO TSE N. 23.432/14.

1. Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis ad nutum, da administração direta ou indireta, que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. **No caso, doações provenientes de detentores de cargos de chefia e direção e de agentes políticos (vereadores).**

2. A proibição de doações oriundas de autoridade pública remonta ao ano de 2007, data em que foi respondida consulta da Corte Superior acerca do assunto. A Resolução TSE n. 23.432, publicada em 2014, incorporou aludida orientação. Inexitosa, portanto, a tese argumentativa de que tal vedação somente se deu em meados de 2015. O Estatuto Partidário, de igual modo, deve estar em sintonia com a legislação e as resoluções eleitorais.

3. O conceito de autoridade pública, para fins de doação de recursos, é fruto do entendimento dos tribunais e das resoluções editadas, e tem por escopo evitar o uso de cargos demissíveis ad nutum para financiar as contas do partido.

4. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para reduzir a penalidade de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário para o período de nove meses.

Parcial provimento.

(Recurso Eleitoral nº 375, Acórdão de 19/09/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 170, Data 22/09/2017, Página 9)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. DIRETÓRIO ESTADUAL. EXERCÍCIO 2015. RECEBIMENTO DE QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PERÍODO PROIBIDO. RECURSO ORIUNDO DE FONTE VEDADA. AGENTE POLÍTICO. DEPUTADO ESTADUAL. IRREGULARIDADES



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

GRAVES. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL.  
SUSPENSÃO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO.  
DESAPROVAÇÃO.

1. Configura grave irregularidade o recebimento de recursos do Fundo Partidário durante o período em que a distribuição de quotas se encontra suspensa por decisão judicial transitada em julgado.

2. **O art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 proíbe o recebimento de doações oriundas de autoridades públicas. No caso, o prestador recebeu recursos provenientes de deputado estadual, enquadrado no conceito de agente político, detentor de função com poder de autoridade.**

3. As falhas apontadas ensejam o juízo de reprovação. Determinado o recolhimento dos valores irregularmente empregados ao Tesouro Nacional e a suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário por um mês.

Desaprovação.

(Prestação de Contas nº 7589, Acórdão de 12/09/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 166, Data 15/09/2017, Página 6 )

Tem-se, portanto, que a alteração do referido entendimento gera ofensa ao princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência - *caput* e inciso XXXVI do art. 5º c/c art. 16, ambos da Constituição Federal.

Decorre da aplicação dos referidos princípios a necessidade de se respeitar a estabilidade e previsibilidade das decisões judiciais na esfera eleitoral, não sendo permitido alterar entendimento jurisprudencial após já pacificado o entendimento da Corte Regional, principalmente no que diz respeito a um exercício financeiro sobre o qual já houve diversos pronunciamentos do Tribunal em sentido diverso.

No que tange à necessidade de respeito à **segurança jurídica**, em precedente jurisprudencial abaixo transcrito, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento, de que "(...) **as decisões**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior”.** Segue a ementa do referido julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação. II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. **Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.** III. REPERCUSSÃO GERAL. Reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à (1) elegibilidade para o cargo de Prefeito de cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza em Município diverso (interpretação do art. 14, § 5º, da Constituição) e (2) retroatividade ou aplicabilidade imediata no curso do período eleitoral da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança de sua jurisprudência, de modo a permitir aos Tribunais a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para: (1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ; (2)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior (RE 637485, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-095 DIVULG 20-05-2013 PUBLIC 21-05-2013)

Gize-se que **esse entendimento também deve ser respeitado pelos TREs** em razão de que esses Tribunais também devem respeito aos princípios constitucionais ora apontados.

Ademais, levando-se em consideração a nova dinâmica do CPC, que incorpora a **força dos precedentes judiciais**, isto é, a necessidade de os tribunais primarem pela uniformização de sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, consoante depreende-se tanto do artigo 926<sup>5</sup> como do próprio art. 489, §1º, inciso VI<sup>6</sup>, **requer-se seja mantido o entendimento de que detentores de mandato eletivo incluem-se no conceito de autoridade para fins do seu enquadramento como fonte vedada, nos termos da redação do art. 31 da Lei nº 9.096/95 vigente à época.**

Logo, não merece provimento o recurso do partido, devendo ser provido, contudo, o recurso ministerial, para que se incluam, no *decisum*, as verbas provenientes de detentores de mandatos eletivos como fontes vedadas.

---

5 Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

6 Art. 489. São elementos essenciais da sentença: (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...) VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral ratifica o parecer apresentado às fls. 287/291 pela **desaprovação das contas**, bem como pela determinação:

- a)** do recolhimento de R\$ **351.503,21** (trezentos e cinquenta e hum mil, quinhentos e três reais com vinte e um centavos) ao Tesouro Nacional;
- b)** da suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário pelo período de **01 (hum) ano**, nos termos dos arts. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95 c/c art. 48, §2º, da Resolução TSE nº 23.432/2014, ante as irregularidades apontadas anteriormente;
- c) pela consideração de fontes vedadas às doações realizadas pelos detentores de mandato eletivo, para que seja acrescido a devolução do valor anteriormente mencionado, a importância de R\$ **9.884,42** (nove mil, oitocentos e oitenta e quatro reais com quarenta e dois centavos); e
- d)** pelo adimplemento da obrigatoriedade da destinação de percentual da verba para fins do disposto no art. 44, V da Lei 9.096/95 (art. 22 da Resolução 23.432 TSE), sendo destinado o percentual adicional de 2,5% no exercício subsequente, dos recursos recebidos do fundo partidário, em adição ao percentual legal, para fins do disposto no art. 44, §5º da Lei 9.096/95, na redação vigente no exercício 2015.

Porto Alegre, 12 de junho de 2018.

**Luiz Carlos Weber**  
**PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

G:\A PRE 2018 Dr. Weber\Classe RE\PC Anual - Partidos\17-41 PC 2015 - PMDB PoA - Rec Partido e MPE - Suspensão ADIn 5.494, Fontes vedadas, Irretroatividade da Lei 13.488, Mandato eletivo.odt