



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral nº 29-80.2016.6.21.0136

Procedência: CAXIAS DO SUL – RS (136ª ZONA ELEITORAL – CAXIAS DO SUL)

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

Recorrente: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE CAXIAS DO
SUL

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator: DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE CAXIAS DO SUL/RS, apresentada na forma da Lei nº 9.096/95 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23.432/2014 e disposições processuais da Resolução TSE nº 23.464/2015 e Resolução TSE 23.546/2017, abrangendo a movimentação financeira do **exercício de 2015**.

A sentença prolatada (fls. 256-259v.) julgou desaprovadas as contas do partido, tendo em vista a inobservância dos arts. 7º e 8º, §§1º e 2º, ambos da Resolução TSE nº 23.432/14 e do recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas, no valor de R\$ 111.542,60 (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos), determinando, assim, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

recolhimento de tal montante ao Tesouro Nacional e a suspensão do repasse de verbas do Fundo Partidário pelo período de 01 (um) ano.

Em suas razões recursais (fls. 262-274), a agremiação ressaltou, preliminarmente, a necessidade de sobrestamento do feito até o julgamento final da ADI nº 5494/DF. No mérito, alegou a aplicabilidade da Lei nº 13.488/2017, por ser mais benéfica. Sustentou a inconstitucionalidade da expressão “autoridade” constante no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 e no art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE nº 23.432/14, alegando ser direito personalíssimo do cidadão a doação de recursos a partidos. Ademais, ressaltou que as doações não advieram de autoridades, mas, sim, de detentores de cargos de assessoramento. Já no tocante às doações não identificadas, nos extratos bancários, pelo CPF, alegou não ter tido ciência de quais doações, especificamente, a que a unidade técnica referiu-se, uma vez não ter essa feito tal apontamento pormenorizado, além de ressaltar ser irregularidade atribuída à instituição financeira. Requereu, assim, a aprovação das contas e, subsidiariamente, a aprovação com ressalvas.

Subiram os autos ao TRE/RS e, na sequência, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer (fl. 282).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

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

O recurso é **tempestivo**. A sentença foi publicada, no DEJERS, em 21/03/2018 (fl. 260) e o recurso foi interposto em 23/03/2018 (fl. 262), tendo sido, portanto, observado o tríduo previsto pelo artigo 52, §1º, da Resolução TSE nº 23.546/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Destaca-se que o partido recorrente se encontra devidamente representado por advogado (fl. 62), nos termos do art. 29, inciso XX, da Resolução TSE nº 23.546/2017.

Portanto, o recurso merece ser conhecido.

II.I.II - Da nulidade da sentença

Em que pese tenha sido suscitado tanto pela sentença como pelo parecer conclusivo a impossibilidade de efetiva identificação dos doadores em razão das doações não terem observado os arts. 7º e 8º, §§1º e 2º, ambos da Resolução TSE nº 23.432/14, o **magistrado a quo, sem qualquer fundamentação para tanto, não determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de indevidamente recebida**, conforme determina o art. 14 da Resolução TSE nº 23.432/14¹.

Tendo o juízo de origem omitido-se a respeito, não havendo qualquer fundamentação para negar a obrigação de recolhimento ao Tesouro Nacional, padece de nulidade a decisão nos termos dos arts. 11 e 489, §1º, ambos do CPC, que assim preceituam:

Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, **e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.** (...)

¹**Art. 14.** O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta Resolução sujeitará o órgão partidário a recolher o montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito em qualquer das contas bancárias de que trata o art. 6º desta Resolução, sendo vedada a devolução ao doador originário.

§ 1º O disposto no **caput** deste artigo também se aplica aos recursos provenientes de fontes vedadas, que não tenham sido estornados no prazo previsto no § 3º do art. 11, os quais deverão, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - **os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;**

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§1º **Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:**
(...)

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - **não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;**

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

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.** (grifado).

Logo, ante a ausência de análise quanto à incidência do direito objetivo, bem como por tratar-se de questão de ordem pública, impõe-se o reconhecimento de nulidade da decisão em questão.

Nesse sentido, em casos semelhantes, já entendeu esse TRE-

RS:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO 2015. PRELIMINAR ACOLHIDA. SENTENÇA OMISSA. AUSENTE A DETERMINAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. DECORRÊNCIA LÓGICA DO ART. 37, § 3º, DA LEI N. 9.096/95. ALTERAÇÃO DA NORMA NÃO APLICADA AO EXERCÍCIO EM ANÁLISE. RETORNO DOS AUTOS PARA ORIGEM. NULIDADE.

Acolhida preliminar. **Omissão na sentença em aplicar e fundamentar a pena de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, nos termos do que dispunha o art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95.** Penalidade extraída do texto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

legal após a edição da Lei n. 13.165/2015, passando a cominar a pena de devolução da importância considerada irregular, acrescida de multa. Modificação a ser aplicada nas prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2016, conforme definição do Tribunal Superior Eleitoral. Incidência, no caso, da sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário pelo período de 1 a 12 meses, nos termos do art. 48 da Resolução TSE n. 23.432/14.

Retorno dos autos a origem. Nulidade da sentença.

(TRE-RS, RE nº 1637, Acórdão de 14/11/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 206, Data 17/11/2017, Página 4) (grifado).

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DESAPROVAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALORES ORIUNDOS DE FONTES VEDADAS. RECOLHIMENTO AO TESOUREO NACIONAL. SUSPENSÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. PRELIMINAR. SENTENÇA OMISSA. AUSENTE A DETERMINAÇÃO DA APLICAÇÃO DE MULTA DE ATÉ 20% SOBRE O VALOR IRREGULAR. ART. 37 DA LEI N. 13.165/15. RETORNO DOS AUTOS PARA ORIGEM. NULIDADE.

Preliminar de nulidade da sentença. A decisão de primeiro grau desaprovou as contas da agremiação, referentes à movimentação financeira do exercício de 2016, em vista do recebimento de valores oriundos de fontes vedadas, determinando o recolhimento ao Tesouro Nacional e a suspensão das quotas do Fundo Partidário. No entanto, após a edição da Lei n. 13.165/15, houve a modificação da sanção legal incidente na desaprovação das contas de partido, passando a cominar a pena de devolução dos valores considerados irregulares acrescidos de até 20%. Modificação a ser aplicada nas prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2016. **No caso, a sentença deve ser anulada, por ter se omitido em aplicar e fundamentar a pena de multa de até 20% sobre a importância irregular. Restituição ao juízo de origem.**

Nulidade.

(TRE-RS, RE nº 5083, Acórdão de 14/12/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 14) (grifado).

Recurso. Prestação de contas. Partido político. Exercício financeiro de 2014. **Acolhida preliminar de nulidade da sentença. Contas julgadas desaprovadas na origem sem aplicação da penalidade de suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário, infringindo o comando**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

legal inserto no art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95. Inaplicabilidade da lei n. 13.165/15, devendo incidir ao caso a sanção vigente ao tempo do exercício financeiro. **Retorno dos autos à origem. Anulação da sentença.**

(Recurso Eleitoral nº 2543, Acórdão de 16/06/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 108, Data 20/06/2016, Página 7) (grifado).

Recurso. Prestação de contas anual. Partido Político. Diretório Municipal. Exercício de 2012. **Sentença que desaprovou prestação de contas partidária, sem contudo, estabelecer a sanção de suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário.** Decorrência legal disposta no art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95. **Retorno dos autos à origem. Nulidade.**

(Recurso Eleitoral nº 4089, Acórdão de 02/12/2014, Relator(a) DR. HAMILTON LANGARO DIPP, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 222, Data 05/12/2014, Página 14) (grifado)

Ressalta-se que, em se tratando de matéria de ordem pública – nulidade da sentença por ausência de fundamentação quanto a não aplicação de normas cogentes – não se há falar em incidência do instituto da preclusão, tampouco incidência da vedação a *reformatio in pejus*.

Nesse sentido, era o entendimento desse TRE-RS:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. PRELIMINAR. SENTENÇA NULA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. VÍCIO INSANÁVEL. ELEIÇÕES 2016. Preliminar de nulidade da sentença acolhida. Silêncio da sentença com relação à penalidade de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional. Não operada preclusão, pois matéria de ordem pública. Vício insanável que conduz nulidade absoluta. Retorno à origem.

Nulidade

(Recurso Eleitoral nº 31530, Acórdão de 27/06/2017, Relator(a) DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 114, Data 03/07/2017, Página 3) (grifado).

E, ainda, no mesmo sentido, ressaltam-se os seguintes precedentes do TRE-RS, os quais, embora também se refiram a contas de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

campanha, abordam a mesma questão de direito, qual seja a nulidade da sentença omissa quanto à sanção legal: Recurso Eleitoral nº 65044, Recurso Eleitoral nº 58986, Recurso Eleitoral nº 40927, Recurso Eleitoral nº 61730, Recurso Eleitoral nº 50394, Recurso Eleitoral nº 49726, Recurso Eleitoral nº 60892, Recurso Eleitoral nº 48694, Recurso Eleitoral nº 2109, Recurso Eleitoral nº 20226, Recurso Eleitoral nº 45016, Recurso Eleitoral nº 61013, Recurso Eleitoral nº 54845, Recurso Eleitoral nº 48779, Recurso Eleitoral nº 43146, Recurso Eleitoral nº 58294, Recurso Eleitoral nº 15467, Recurso Eleitoral nº 22058, Recurso Eleitoral nº 13712.

Nesse sentido, tem-se que o Direito Eleitoral é ramo do Direito Público, envolvendo questões atinentes ao Estado, tendo como objeto as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos, do que se extrai a conclusão de que suas normas são de **direito público**, ou seja, **indisponíveis à vontade das partes e, de certa forma, à do juiz** – salvo situações de reconhecimento, de maneira fundamentada, de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Portanto, **o afastamento da incidência de normas cogentes não é possível ante o mero silêncio da sentença.**

Pelo fato de ter se omitido na análise da aplicação de norma de ordem pública - portanto, cogente-, a decisão é nula, transcendendo tal nulidade à análise restritiva de gravame à parte recorrente, **não havendo se falar, portanto, em ocorrência de preclusão.**

Destaca-se, ainda, que, **além do efeito devolutivo**, os recursos também apresentam o **efeito translativo**, o que permite e possibilita ao órgão julgador analisar matérias que não tenham sido objeto da irresignação recursal.

Enquanto o efeito devolutivo dos recursos (*tantum devolutum quantum appellatum*) encontra suporte no princípio dispositivo, o efeito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

translativo decorre do princípio inquisitivo, permitindo que o magistrado, mesmo em grau recursal, avance na análise de outras questões que não somente aquelas levantadas pela(s) parte(s) recorrente(s).

O efeito translativo dos recursos já era previsto no CPC/73 e foi mantido pelo Código atual, tendo presente que **as questões de ordem pública não são alcançadas pela preclusão**, conforme dispõe o parágrafo único do art. 278 e § 5º do art. 337 do novo CPC.

Por não se operar a preclusão, o reconhecimento, inclusive de ofício, da nulidade é possível ainda que não tenha havido recurso da parte a quem, eventualmente, a decisão possa vir a beneficiar. E se pode ser conhecida de ofício, por corolário, pode ser alegada por qualquer das partes ou mesmo pelo Ministério Público em qualquer grau de jurisdição.

Ora, no presente caso, por tratar-se de processo de prestação de contas de exercício, embora tenha o órgão do Ministério Público na origem deixado de propor o recurso cabível, tendo presente o princípio da unidade que rege o Ministério Público Brasileiro, legítima e oportuna a alegação da nulidade da decisão recorrida por esta Procuradoria Regional Eleitoral.

Sendo assim, **não** se podendo concordar, por corolário, com o entendimento de que o reconhecimento da nulidade, com a consequente possibilidade de vir a ser aplicada a obrigação legal insculpida no art. 14 da Resolução TSE nº 23.432/14, possa vir a caracterizar a ofensa ao princípio da *non reformatio in pejus*.

A parte que interpõe recurso sujeita-se ao conjunto de normas processuais aplicáveis aos efeitos advindos da decisão de recorrer tomada pelo seu patrono. Ora, devia ele, antes de optar por recorrer, sopesar os riscos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

não só do desprovimento de sua pretensão como os decorrentes de eventuais nulidades processuais que possam vir a ser reconhecidas em seu desfavor em grau recursal - quer as que podem ser conhecidas de ofício pelos julgadores ou apontadas pelo Ministério Público na condição de fiscal da lei -, **não representando tal hipótese ofensa ao princípio da *non reformatio in pejus*.**

Do contrário, teríamos que admitir, ao arrepio de todo o sistema processual vigente, a impossibilidade de conhecimento, de ofício ou por requerimento do Ministério Público, das nulidades processuais absolutas em grau recursal, dando prevalência a interesse meramente individual, particular, privado, em prejuízo do interesse público presente na obrigatória observância das normas eleitorais.

Traz-se à colação precedente jurisprudencial oriundo do STJ que respalda o entendimento ora defendido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. COISA JULGADA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. EFEITO TRANSLATIVO. APLICABILIDADE AOS RECURSOS ORDINÁRIOS.

1. Hipótese em que a parte agravante alega impossibilidade de análise, pela instância de origem, da questão relacionada à coisa julgada em face de supressão de instância.

2. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que as instâncias ordinárias podem conhecer *ex officio* de matéria de ordem pública, em respeito ao efeito translativo dos recursos ordinários e ao princípio da economia processual, possibilitando, inclusive, a extinção do feito principal sem resolução do mérito.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1306712/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 10/09/2014) (grifado).

Da mesma forma com que julgada a questão pelo STJ, trilham os precedentes jurisprudenciais oriundos do TSE:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. EFEITO TRANSLATIVO DOS RECURSOS. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. CONDIÇÕES DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO NA VIA EXTRAORDINÁRIA. PRECEDENTES DO STJ.

1. As condições da ação, **dada sua natureza de matéria de ordem pública, podem ser averiguadas nos recursos de natureza extraordinária por força do efeito translativo a eles inerente, bastando, para isso, que o recurso especial tenha sido conhecido.** (Precedentes: STJ, REsp 905.738/SE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 17.6.2009; STJ, REsp 1.080.808/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.6.2009; STJ, EDcl no REsp 984.599/DF, 5ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 30.3.2009)

2. **Por força do efeito translativo, a ação pode ser extinta independentemente de pedido,** caso se verifique alguma das hipóteses versadas no art. 267, § 3º, do CPC, o qual, por sua vez, remete-se, entre outros, ao inciso IV de referido artigo, que trata dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (STJ, REsp 736.966/PR, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 6.5.2009; STJ, RMS 23.571/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 21.11.2007)

3. Tendo sido conhecido o recurso especial eleitoral, é possível, com a verificação de óbice de ordem pública e no caso, a ausência do interesse processual. Decorre, portanto, a não apreciação do mérito do recurso e a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, IV, do CPC.

4. Agravo regimental não provido.

(Agravo de Instrumento nº 10125, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/05/2010, Página 22) (grifado).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. EFEITO TRANSLATIVO DOS RECURSOS. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. NÃO PROVIMENTO.

O efeito translativo dos recursos autoriza o tribunal a reconhecer de ofício matéria de ordem pública, mesmo que não alegada nas razões ou contrarrazões do apelo (REsp 873.732/BA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 16.4.2009).

No caso, embora intempestivo o recurso da coligação na instância a quo, o recurso dos agravantes foi interposto tempestivamente, fazendo **incidir o efeito translativo que**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

autoriza ao Tribunal a conhecer de ofício matéria de ordem pública. Na espécie, os agravantes foram condenados por crime eleitoral em sede de representação eleitoral. Tratando-se de nulidade absoluta a ausência da devida ação penal pode ser reconhecida de ofício.

3. Agravo regimental não provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 35792, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/03/2010, Página 14/15)(grifado).

Conclui-se, portanto, que a absoluta omissão da sentença sobre o ponto - seja para determinar o recolhimento ou para afastá-lo - caracteriza inequívoca ausência de fundamentação sobre dispositivo cogente, ocasionando a nulidade parcial da sentença, passível de ser reconhecida por essa eg. Corte, independentemente de recurso da Promotoria Eleitoral, diante do efeito translativo decorrente do recurso interposto pelo candidato.

Por outro lado, o reconhecimento da nulidade parcial da sentença não deve importar em retorno dos autos à origem, vez que **a causa se encontra madura para julgamento**, permitindo a imediata apreciação da questão alusiva à aplicação do art. 14 da Resolução TSE nº 23.432/14, determinando-se o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia recebida de origem não identificada, nos termos do art. 1.013, §3º, inc. IV, do CPC.

Nesse sentido, inclusive, já se pronunciou este TRE, mais precisamente no julgamento do Recurso Eleitoral nº 305-38, em 12/12/2017, da relatoria do DES. Luciano André Losekann (DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 8).

II.I.III - Da impossibilidade de sobrestamento do feito

A agremiação requer o sobrestamento do feito até o julgamento final da ADIN nº 5494, que questiona a abrangência do conceito de autoridade – fonte vedada –, disposto no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.504/1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, **razão não assiste ao recorrente.**

Inicialmente, destaca-se que, até o presente momento, na ADIN nº 5494, não houve deferimento de medida cautelar para suspender o julgamento dos processos que envolvam a aplicação do art. 31, inciso II, da Lei nº 9.504/1997.

Além disso, a interpretação do referido termo foi atribuída pelo TSE desde a Resolução TSE nº 22.585/2007, isto é, considerou-se vedado o recebimento de doações ou contribuições oriundas de detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios.

Tal fato restou, ainda, confirmado pela Resolução TSE nº 23.432, de 16/12/2014, aplicável à prestação de contas em análise, bem como encontra-se já sedimentado pelo entendimento jurisprudencial, conforme será analisado abaixo.

Não havendo, portanto, falar-se em sobrestamento do feito, passa-se, assim, à análise de mérito.

II.II – MÉRITO

Entendeu a sentença (fls. 256-259v.), em consonância com o parecer conclusivo de fls. 190-192, pela desaprovação das contas, ante as seguintes irregularidades: *i)* recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas, no valor de **R\$ 111.542,60** (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos); e *ii)* existência de recursos de origem não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

identificada contrariando os arts. 7º e 8º, §§ 1º e 2º, ambos da Resolução TSE nº 23.432/2014.

Em suas razões recursais (fls. 262-274), a agremiação alegou a aplicabilidade da Lei nº 13.488/2017, por ser mais benéfica. Sustentou a inconstitucionalidade da expressão “autoridade” constante no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 e no art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE nº 23.432/14, alegando ser direito personalíssimo do cidadão a doação de recursos a partidos. Ademais, ressaltou que as doações não advieram de autoridades, mas, sim, de detentores de cargos de assessoramento. Já no tocante às doações não identificadas, nos extratos bancários, pelo CPF, alegou não ter tido ciência de quais doações, especificamente, a que a unidade técnica referiu-se, uma vez não ter essa feito tal apontamento pormenorizado, além de ressaltar ser irregularidade atribuída à instituição financeira. Requereu, assim, a aprovação das contas e, subsidiariamente, a aprovação com ressalvas.

Compulsando-se os autos, tem-se que **não merece provimento o recurso**, senão vejamos.

II.II.I - Do recebimento de recursos de fontes vedadas (exercentes de cargos de chefia e direção)

A Unidade Técnica atestou, conforme elenco às fls.181-184, que parte dos recursos recebidos pelo Partido foram oriundos de **detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da Administração Pública, tais como: Secretários Municipais, Coordenadores, Diretores, Gerentes, Chefes de Gabinete, dentre outros.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Saliente-se que os valores recebidos de detentores de cargo de chefia ou direção totalizam **R\$ 111.542,60 (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos)** (fl. 191).

Tais recursos são provenientes de fonte vedada, isso porque o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096/95 (redação vigente à época dos fatos) assim dispunha:

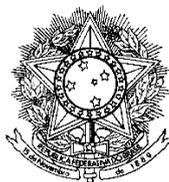
Art. 31. É **vedado** ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...) II - **autoridade** ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; (...) (grifado).

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007², segundo a qual foi pacificado que o conceito de “autoridade” abrangia os *detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios*.

Posteriormente, a Resolução do TSE n. 23.432, expedida no ano de 2014, portanto antes do exercício financeiro em comento, não deixou dúvida de que os exercentes de cargos de chefia e direção se enquadram no conceito de autoridade pública para fins da vedação prevista no art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95, com a redação vigente à época dos fatos. Senão vejamos como dispõe o art. 12, inciso XII e §2º, da aludida Resolução:

Art. 12. É **vedado** aos partidos políticos e às suas fundações receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
(...)

²Consulta 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

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).**

Assim, no exercício de 2015, não havia dúvida a respeito de quem era considerado autoridade pública para fins da vedação legal.

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.

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 do julgado em destaque:

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. **Art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95. Exercício financeiro de 2015.**

Preliminar afastada. Uma vez que as doações ilícitas continuaram mesmo após a mudança dos dirigentes, não se pode falar em ilegitimidade passiva dos gestores atuais. **Configuram recursos de fonte vedada as doações a**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, os recursos oriundos de chefe de seção, de coordenador e de diretor revelam-se fontes vedadas, porquanto enquadrados no conceito de autoridade pública.

Nova orientação do TSE no sentido de que verbas de origem não identificada e de fontes vedadas devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional. (...)

Provimento negado.

(Recurso Eleitoral n 2971, ACÓRDÃO de 15/12/2016, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 229, Data 19/12/2016, Página 10) (grifado).

Prestação de contas anual. Diretório estadual de partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. A apresentação dos Livros Diário e Razão, sem autenticação do primeiro no ofício civil, contraria o disposto no art. 11, parágrafo único, da Resolução TSE n. 21.841/04. Falha que compromete a verdade real do trânsito de recursos pela agremiação partidária.

Recebimento de recursos provenientes de titular de cargo de Chefe de Setor do Governo Estadual.

Configuram recursos de fonte vedada 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.

Recolhimento da quantia indevida ao Fundo Partidário. Falta de documentos fiscais para comprovação de despesas realizadas, em desacordo com o art. 9º da Resolução TSE n. 21.841/04. (...) Desaprovação.

(Prestação de Contas nº 5773, Acórdão de 03/05/2016, Relator(a) DESA. LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 78, Data 05/05/2016, Página 7) (grifado).

Feitas essas considerações, tem-se que não merece prosperar a alegação de inconstitucionalidade do conceito de autoridade previsto no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/1995 – vigente à época do exercício em análise.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

Ademais, a vedação em questão está em consonância com o princípio da **isonomia** previsto no art. 5º da Constituição Federal, bem como da **impessoalidade** 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 agremiações 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 de acordo com os princípios e normas insertos na Constituição da República acima referidos.

Por fim, cumpre ressaltar que o recebimento de doações de fonte vedada constitui irregularidade de natureza grave e insanável que, por si só, impõe a desaprovação das contas. É isso o que diz o colendo 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)

Assim, a desaprovação das contas resta imperiosa, diante do recebimento de doações vindas de exercentes de cargos de chefia e direção na Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II.II – Da irretroatividade da Lei 13.488/2017

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 fatos³ – *tempus regit actum* -, além de ter 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.

Nesse sentido, inclusive já se posicionou reiteradas vezes esse 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

³ 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

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 TESOIRO 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 integrarem o polo passivo. Ilegitimidade passiva afastada.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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. Provimento 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 se falar em aplicação retroativa das alterações introduzidas pela Lei nº 13.488/2017.

Destarte, deve ser mantida a sentença que, de acordo com o parecer conclusivo (fls. 190-192), reconheceu o **recebimento de doações**, no total de **R\$ 111.542,60** (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos), **das seguintes fontes vedadas, devidamente descritas na tabela às fls. 181-184**: Secretários Municipais; Coordenadores, Gerentes, Diretores de Departamento, Chefe de Gabinete, Diretores Gerais, Subprefeitos, Diretor Executivo, Procurador Geral, todos da Prefeitura de Caxias do Sul/RS; Diretor Administrativo – FAS; Diretor de Serviços de Saúde – IPAM; e Diretor Financeiro do FAPS – IPAM.

Não merece, assim, prosperar a alegação do partido de que não se enquadram no conceito de autoridade os cargos acima elencados e nem o argumento de que o assunto é controvertido, pois, como visto acima, é pacífica a jurisprudência quanto à abrangência do conceito de autoridade.

Portanto, o valor total recebido pelo PDT DE CAXIAS DO SUL/RS, em 2015, oriundo de fontes vedadas foi de R\$ 111.542,60 (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos), com



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

violação ao disposto no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 – redação original- e no art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE 23.432/2014.

II.II.III - Do recebimento de recursos de origem não identificada

Reconheceu a sentença a inobservância do disposto nos artigos 7º e 8º, §§1º e 2º, ambos da Resolução TSE nº 23.432/2014, uma vez que não houve a devida identificação dos CPF's das doações efetuadas na conta bancária do partido.

Ressalta-se a obrigatoriedade de as doações serem identificadas pelo CPF do doador, nos termos do disposto nos artigos 7º e 8º, §§1º e 2º, da Resolução TSE nº 23.432/2014, *in litteris*:

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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Dessa forma, dispõe o art. 13 da Resolução TSE nº 23.432/14 que os recursos oriundos de fonte sem identificação não podem ser utilizados, direta ou indiretamente, pela agremiação partidária:

Art. 13. É vedado aos partidos políticos receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, recursos de origem não identificada.

Parágrafo único. Constituem recursos de origem não identificada aqueles em que:

I – o nome ou a razão social, conforme o caso, ou a inscrição no CPF ou no CNPJ do doador ou contribuinte:

a) não tenham sido informados; e

b) se informados, sejam inválidos, inexistentes, nulos, cancelados ou, por qualquer outra razão, não sejam identificados;

II – não haja correspondência entre o nome ou a razão social e a inscrição no CPF ou CNPJ informado; e

III – o bem estimável em dinheiro que tenha sido doado ou cedido temporariamente não pertença ao patrimônio do doador ou, quando se tratar de serviços, não sejam produtos da sua atividade. (...) (grifado).

Ademais, nos termos do art. 14 da Resolução TSE nº 23.432/14, além de ensejar o recolhimento do seu montante ao Tesouro Nacional, a existência de recursos de origem não identificada é vício capaz de ensejar a desaprovação das contas. Segue o referido dispositivo:

Art. 14. O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta Resolução sujeitará o órgão partidário a recolher o montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito em qualquer das contas bancárias de que trata o art. 6º desta Resolução, sendo vedada a devolução ao doador originário. (...)

§ 3º **O não recolhimento dos recursos no prazo estabelecido neste artigo ou a sua utilização constitui irregularidade grave a ser apreciada no julgamento das contas. (...) (grifado).**

Logo, correta a sentença ao reconhecer que a ausência de identificação do CPF nas doações recebidas pela agremiação fere a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

transparência e impossibilita uma real fiscalização por conta da Justiça Eleitoral, não merecendo prosperar a atribuição de responsabilidade à instituição financeira feita pelo Partido.

II.II.IV - Das sanções

Diante da verificação do recebimento de recursos de fontes vedadas e de origem não identificada – irregularidades graves e insanáveis –, impõe-se a **manutenção da desaprovação das contas em análise, além do recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores oriundos de fontes vedadas, qual seja R\$ 111.542,60 (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos)**, consoante o art. 14, *caput* e §1º, da Resolução TSE nº 23.432/14⁴, e da **suspensão do repasse de verbas do Fundo Partidário pelo período de 01 (um) ano**, nos termos art. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95⁵ c/c art. 46, inciso I, da Resolução TSE nº 23.432/2014⁶.

Da mesma forma, o recebimento de recursos de origem não identificadas – ausência de identificação de CPF dos doadores - impõe o **recolhimento do seu montante ao Tesouro Nacional**, consoante o art. 14,

⁴ **Art. 14.** O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta Resolução sujeitará o órgão partidário a recolher o montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito em qualquer das contas bancárias de que trata o art. 6º desta Resolução, sendo vedada a devolução ao doador originário.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo também se aplica aos recursos provenientes de fontes vedadas, que não tenham sido estornados no prazo previsto no § 3º do art. 11, os quais deverão, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.

⁵ **Art. 36.** Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: (...) II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano; (...)

⁶ **Art. 46.** Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o órgão partidário sujeito às seguintes sanções:

I – no caso de recebimento de recursos das fontes vedadas de que trata o art. 12 desta resolução, sem que tenham sido adotadas as providências de devolução à origem ou recolhimento ao Tesouro Nacional na forma do art. 14 desta resolução, o órgão partidário ficará sujeito à suspensão da distribuição ou do repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário pelo período de um ano; e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

caput, da Resolução TSE nº 23.432/14, **o que deve ser determinado em grau recursal diante da omissão do juízo (nulidade parcial da sentença por ausência de fundamentação) e estando a causa madura para tanto.**

Por essas razões, a manutenção da sentença é medida que se impõe, acrescida da determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional da verba indevidamente recebida.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral, preliminarmente, pelo reconhecimento da **nulidade parcial da sentença**, bem como da possibilidade de julgamento imediato da questão alusiva à aplicação do art. 14 da Resolução TSE nº 23.432/14 – recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia recebida de origem não identificada -, vez que a causa se encontra madura para julgamento, nos termos do art. 1.013, § 3º, inc. IV, do CPC.

No mérito, opina pelo **desprovimento do recurso**, a fim de que seja mantida:

a) a desaprovação das contas;

b) a suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de 1 (um) ano – artigo 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95 c/c do artigo 46, inciso I, da Resolução TSE nº 23.432/14; **c**

c) o recolhimento do montante de R\$ 111.542,60 (cento e onze mil e quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos) ao Tesouro Nacional – art. 14, *caput* e §1º, da Resolução TSE nº 23.464/15.

Finalmente, manifesta-se o *Parquet* pela determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos de origem não identificada, nos termos do art. 14, *caput*, da Resolução TSE nº 23.432/14, ante o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

reconhecimento da nulidade parcial da sentença e por se encontrar o processo em condições de imediato julgamento.

Porto Alegre, 31 de julho de 2018.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO