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

Recurso Eleitoral n.º 23-57.2017.6.21.0033

Procedência: PASSO FUNDO-RS

Assunto: RECURSO ELEITORAL **-** PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE PARTIDO POLÍTICO - DE EXERCÍCIO FINANCEIRO - EXERCÍCIO 2016 – CONTAS – DESPAROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS

Recorrente: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB DE PASSO FUNDO

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

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

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB DE PASSO FUNDO, apresentada na forma da Lei n.º 9.096/95 e regulamentada pela Resolução TSE n.º 23.464/15, e no âmbito processual igualmente pela Resolução TSE n. 23.546/2017, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2016.**

A equipe técnica do TRE-RS emitiu parecer conclusivo pela desaprovação das contas (fls. 90/93), diante de recursos de origem não identificada, totalizando R$ 14.322,77.

A sentença prolatada (fls. 110/112 e 118/121) julgou desaprovadas

as contas do partido, haja vista que recebeu recursos de origem não identificada (sem identificação por CPF nos extratos bancários), no montante de R$ 14.322,77, e com indícios de, em parte, serem provenientes de fontes vedadas (autoridades públicas), determinando a devolução de tais importâncias ao Tesouro Nacional, com acréscimo da multa de 10%, e a suspensão do recebimento de recursos do fundo partidário.

Inconformado, o partido interpôs recurso (fls. 125/131). Não foram apresentadas contrarrazões.

Após, subiram os autos ao TRE-RS e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 134).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

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

O recurso é tempestivo. Colhe-se dos autos que foram opostos Embargos de Declaração tempestivamente e que a sentença que os julgou foi publicada em 13/04/2018 (fl. 123) e o recurso foi interposto no dia 16/04/2018 (fl. 125), respeitando o tríduo previsto no artigo 52, § 1.º, da Resolução TSE n.º 23.546/2017.

Destaca-se que o partido recorrente encontra-se devidamente representado por advogado (fl. 03), nos termos do artigo 29, inciso XX, da Resolução TSE n.º 23.546/2017.

Portanto, o recurso merece ser conhecido.

II.II – MÉRITO

II.II.I – Dos recursos de origem não identificada

Conforme arts. 7.º e 8.º da Resolução TSE n.º 23.464/2015, as doações de dinheiro devem ser feitas mediante cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta da agremiação com identificação do CPF do doador, *in verbis*:

> Art. 7.º As contas bancárias somente podem receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador ou contribuinte, ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) no caso de recursos provenientes de outro partido político ou de candidatos.
>
> Art. 8.º As doações realizadas ao partido político podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual, distrital, municipal e zonal, que devem remeter 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).
>
> § 1.º **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 9.096/95, art. 39, § 3º).
>
> § 2.º **O depósito bancário previsto no § 1º deste artigo** deve 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 do doador ou contribuinte**, ou o CNPJ no caso de partidos políticos ou candidatos, **sejam obrigatoriamente identificados.**

Ocorre que, consoante se extrai dos extratos bancários da conta do partido da Caixa Econômica Federal (fl. 53), bem como da informação da Unidade Técnica (fls. 91-92), ocorreram depósitos em dinheiro sem qualquer identificação do doador, vez que não constam dos extratos a informação do

CPF do depositante.

Diga-se que, obviamente, não é suficiente para comprovação da origem do recurso a juntada de um demonstrativo de contribuições recebidas (fls. 25/26), onde seja identificado pelo partido o doador, vez que se trata de declaração unilateral do partido, não podendo ser considerado como prova da origem do recurso.

Assim, tem-se que se está diante de recursos de origem não identificada como reconhecido na sentença e previsto no art. 13, parágrafo único, inc. I, alínea "a", da Resolução TSE n.º 23.464/2015[1].

Além disso, foram verificados valores (R$ 234,00 no dia 04/05/2016 e R$ 235,00 no dia 09/06/2016) depositados/doados pelo próprio partido, o que também caracteriza recurso de origem não identificada, pois não consta a informação do doador originário.

Sendo assim, verificada a ausência de documentos e elementos que demonstrem a procedência lícita dos recursos e a sua caracterização como recurso de origem não identificada, a desaprovação das contas é a medida que se impõe.

1 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 do doador ou contribuinte, ou no CNPJ, em se tratando de partidos políticos ou candidatos:
a) não tenham sido informados

II.II.II – Do recebimento de receitas de fonte vedada (exercentes de cargos de chefia e direção)

No tocante ao recebimento de recursos de fontes vedadas, exatamente em virtude da não identificação do CPF dos depositantes, há apenas uma suposição sobre ter ocorrido, com base na listagem encaminhada pelo partido.

Assim, **subsidiariamente**, caso se entenda que a listagem acostada pelo partido seria suficiente para comprovar a origem dos recursos, então essa egrégia Corte deverá adentrar na questão das doações por fontes vedadas.

A Unidade Técnica atestou que, do confronto da listagem encaminhada pelo Partido (fls. 25-26) e informações repassadas pela Prefeitura de Passo Fundo, parte dos recursos recebidos de pessoas físicas foram oriundos de **detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da Administração Pública.**

O art. 31, *caput* e inciso II, da Lei n.º 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; (...)

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE n.º 22.585/2007[2], 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.*

Posteriormente, a Resolução do TSE n.º 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 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:
> I – origem estrangeira;
> II – pessoa jurídica;
> III – pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão; ou
> IV – autoridades públicas.
> § 1º **Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso IV do *caput* deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.**
> (grifo nosso)

Assim, no exercício de 2016, 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 n.º 22.585/07, está em "**desestimular a nomeação, para**

2

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 n.º 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 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. Valores correspondentes a empréstimo sem trânsito pela conta bancária da agremiação, em infringência ao art. 4º da resolução em destaque. Suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de dois meses. 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).

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

Quanto à suposta inconstitucionalidade da norma, não se verifica, ao contrário, está em consonância com o princípio da **impessoalidade** e da **eficiência** na Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, vez que, como já referido, a norma em comento busca evitar a partidarização da Administração Pública.

II.II.III – 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 n.º 13.488/2017, uma vez ser pacífico o entendimento de as prestações de contas serem regidas pela lei vigente à época dos fatos[3] – *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 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

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..

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 TESOURO 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 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)

Logo, não há se falar em aplicação retroativa das alterações introduzidas pela Lei n.º 13.488/2017.

II.II.IV - Das sanções

Diante da verificação das irregularidades graves e insanáveis acima analisadas, impõe-se a desaprovação das contas apresentadas pelo partido, relativas à arrecadação e aplicação de recursos financeiros no exercício de 2016, bem como a imposição das seguintes sanções:

II.II.IV.I - Do recolhimento de valores ao Tesouro Nacional acrescido de multa

Quanto ao recebimento de recursos sem identificação de origem, tem-se que, nos termos do art. 14, *caput*, da Resolução TSE nº 23.464/15, o valor deve ser recolhido ao Tesouro Nacional:

> Art. 14. O recebimento direto ou indireto **dos recursos previstos no art. 13 desta resolução** sujeita 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.
> (grifado).

Inclusive é nesse sentido o entendimento desse TRE-RS:

> 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 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, Publicao: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 229, Data 19/12/2016, Página 10) (grifado).

Portanto, correta a sentença quando determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de **R$ 14.322,77**, de origem não identificada**.**

Sobre esse valor deve incidir a multa de até 20% prevista no art. 37 da Lei 9.096/95, com a redação dada pela Lei 13.165/2015, e no art. 49 da Resolução do TSE nº 23.464/2015, normas já em vigor na data dos fatos. Não merece reparo, portanto, a sentença quando estabeleceu **multa no valor de 10%** sobre a importância irregular.

II.II.IV.II - Da suspensão das verbas do Fundo Partidário

Uma vez desaprovadas as contas, por **percepção de verbas de origem não identificada**, deve ser aplicada a norma vigente na época dos fatos, mais precisamente o **art**. **36, inciso I, da Lei nº 9.096/1995 c/c art. 47, inciso II, da Resolução do TSE nº 23.464/2015**, que determinam a suspensão do recebimento de cotas do fundo partidário, nos seguintes termos:

> Art. 36, Lei nº 9.096/1995. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:
> **I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral**;
> (…) (grifado).

> Art. 47, Resolução TSE nº 23.464/2015. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, o órgão partidário fica sujeito às seguintes sanções:
> [...]
> II – **no caso de não recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos de origem não identificada de que trata o art. 13 desta resolução, deve ser suspensa a distribuição ou o repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário até que o esclarecimento da origem do recurso seja aceito pela Justiça Eleitoral** (Lei nº 9.096/95, art. 36, I).e (…) (grifados).

Portanto, considerando o disposto no art. 36, inciso I, da Lei nº 9.096/95 c/c art. 47, inciso II, da Resolução do TSE nº 23.464/2015, impõe-se **a sanção de suspensão das cotas do Fundo Partidário até o esclarecimento da origem dos recursos, como decidido na sentença.**

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL opina pelo **conhecimento** e **desprovimento** do recurso.

Porto Alegre, 17 de setembro de 2018.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO