



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 17-64.2018.6.21.0114

Procedência: PORTO ALEGRE – RS (114ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE)
Assunto: RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE PARTIDO
POLÍTICO – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – CONTAS -
DESAPROVAÇÃO / REJEIÇÃO DAS CONTAS
Recorrente: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE PORTO
ALEGRE/RS
Recorrido: JUSTIÇA ELEITORAL
Relator: DESEMBARGADOR ELEITORAL GERSON FISCHMANN

PARECER

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO FINANCEIRO DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO 2017. FONTE VEDADA. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA A CRIAÇÃO OU MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES.

Suscita, preliminarmente, a inconstitucionalidade incidental dos arts. 55-A, 55-C e 55-D da Lei n.º 9.9096/95, acrescentados pela Lei n.º 13.831/2019.

No mérito, manifesta-se pelo desprovimento do recurso da agremiação, determinando-se o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$8.340,00 (oito mil, trezentos e quarenta reais), recebido irregularmente, oriundo de fonte vedada, acrescido de multa de 20%, nos termos do art. 49, da Res. 23.546/2017, acrescido de R\$ 7.914,16, relativos à ausência de regularidade dos comprovantes materiais dos gastos com o Fundo Partidário em razão dos documentos não aceitos. Ainda, 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. 23.464 TSE), deve ser imputada à agremiação a determinação de destinação de percentual adicional de 12,5% 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 de 2017.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso eleitoral na prestação de contas do diretório



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

municipal do PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE PORTO ALEGRE/RS, na forma da Lei n° 9.096/95, da Resolução TSE n° 23.464/2015, e disposições processuais da Resolução TSE n. 23.546/2017, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2017**.

A sentença, de fls. 393-400, julgou desaprovadas as contas, em razão da ausência de comprovação da vinculação dos gastos dos recursos do fundo partidário às atividades partidárias; ausência de repasse de 5% ao programa de promoção e difusão da participação política da mulher; e recebimento de recursos oriundos de fonte vedada. Determinou o recolhimento do valor de R\$ 8.340,00 (oito mil trezentos e quarenta reais), acrescido de multa de 20%, a ser recolhido ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 49 da Resolução TSE n° 23.546/2017, bem como a determinação de destinação do percentual adicional de 12,5%, no exercício subsequente, dos recursos recebidos do fundo partidário, em adição ao percentual legal, para fins do disposto no art. 44, § 5°, da Lei n° 9.096/95, na redação vigente no exercício 2017.

Inconformada, a agremiação interpôs recurso (fls. 411-433), sustentando mero erro formal quanto à comprovação da vinculação dos gastos com recursos do fundo partidário às atividades da agremiação partidária, eis que não foi informada ao sistema a cessão não onerosa de veículo, bem como que apenas não houve a descrição do hóspede na nota fiscal dos gastos com hospedagem em evento partidário da Juventude Socialista. Alega que recebeu os valores do fundo partidário diretamente do Diretório Nacional, já descontada a parcela referente ao programa de promoção e difusão da participação política da mulher. Postula a retroatividade de lei mais benéfica, para desconsiderar o valor recebido de doadores filiados ao PDT como fonte vedada. Aduz que há o Projeto de Lei n° 1.321/2019, aprovado pelas duas casas legislativas, aguardando sanção, o qual anistia as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

devoluções ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partidos políticos. Requer a suspensão dos efeitos da sentença até a sanção e publicação do projeto de lei supracitado. Por fim, requer a aprovação das contas. Alternativamente, a aprovação das contas com ressalvas.

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

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 15-05-2019, quarta-feira (fl. 401), e o recurso da agremiação foi interposto no dia 17-05-2019, sexta-feira (fl. 411), ou seja, foi observado o tríduo previsto pelo artigo 52, §1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Destaca-se que o partido e seus dirigentes encontram-se devidamente representados por advogado (fls. 03, 04, 313, 406 e 407), nos termos do artigo 29, inciso XX, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Portanto, o recurso merece ser conhecido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.I.II – Da preliminar de inconstitucionalidade do art. 55-D da Lei nº 9.096/95 incluído pela Lei nº 13.831, de 2019.

Sustenta o órgão partidário recorrente que há o Projeto de Lei nº 1.321/2019, aprovado pelas duas casas legislativas, aguardando sanção, o qual anistia as devoluções ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partidos políticos.

De fato, reportado projeto de lei resultou na publicação da Lei nº 13.831, de 2019, por meio da qual restou incluído o art. 55-D à lei nº 9.096/95, em que anisteadas as devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas, em anos anteriores, por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político

Essa Corte vem, reiteradamente, de forma unânime, reconhecendo a ilicitude das receitas auferidas pelas agremiações partidárias quando oriundas dessa fonte proscrita.

Dispõe o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096-95:

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;

Nesse sentido, sobreveio a Resolução TSE nº 23.432-2014, que, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

seu art. 12, inciso XII e § 2º, disciplinou o assunto:

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: (...)

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).

O apontamento dessa irregularidade tem sido possível graças ao hercúleo trabalho da Secretaria de Controle Interno dessa Corte, bem como dos órgãos congêneres que desenvolvem semelhante função junto às Zonas Eleitorais, tendo demandado muito tempo e recursos financeiros para dar cabo da tarefa de obtenção das informações necessárias quanto aos ocupantes de cargos de chefia e direção junto aos órgãos públicos das três esferas da administração pública: federal, estadual e municipal, e realizar posterior cruzamento com o rol de doadores pessoas físicas informados nas prestações de contas das agremiações.

No entanto, na data de 19 de junho próximo passado, com a publicação da Lei nº 13.831, de 2019, restou incluído o art. 55-D à lei nº 9.096/95, em que anistiadas as devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político, verbis:

Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político. [\(Incluído pela Lei nº](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

[13.831, de 2019](#)).

Ocorre que o Presidente da República vetou o texto desse artigo quando da sanção do Projeto de Lei de nº 1.321, de 2019, que continha reportada regra. Como razões do veto, assim fundamentou o Presidente da República:

“A propositura legislativa ao estabelecer, por intermédio da inclusão do art. 55-D na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que ‘ficam anistiadas as devoluções, cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político’, acaba por renunciar receitas para a União, sem a devida previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em infringência ao art. 113 do ADCT, art. 14 da LRF e arts. 114 e 116 da LDO de 2019.”¹

1ADCT - Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)

Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No entanto, submetido o veto ao Congresso Nacional, este o rejeitou quando de sua apreciação na forma prevista no § 4º do art. 66 da Constituição Federal.

No entender desta Procuradoria Regional Eleitoral, embora rejeitado o veto, não restou sanada a inconstitucionalidade nele apontada, uma vez que não se tem notícia da apresentação dos dados relativos à previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro por ocasião da tramitação da proposição legislativa prevendo a renúncia de receita em questão, **o que torna inconstitucional a anistia prevista na norma em apreço**, por restar formalmente desrespeitado o art. 113 do ADCT.

O dispositivo legal em apreço **também se mostra inconstitucional porque desrespeitou comando inscrito no art. 14 da Lei Complementar 101 de 2000**, regra essa materialmente constitucional, na medida em que disciplina o disposto no art. 163 da Constituição Federal², que exige lei complementar para

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

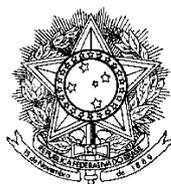
Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. [...]

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

²Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

dispor sobre finanças públicas. Do que se conclui que a anistia em liça padece de inconstitucionalidade, na medida em que inobservou o devido processo legislativo, incidindo em vício formal objetivo, na medida em que para ser válido o benefício concedido necessário fosse veiculado mediante lei complementar na forma prevista no art. 69 da Constituição Federal de 1988³.

Se não fora por isso, **a anistia em liça também vai de encontro ao princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral**, insculpido no art. 16 da CF, onde estabelecido que *“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”*.

O objetivo da norma é dar segurança jurídica ao processo eleitoral, o resguardo da estabilidade do processo eleitoral, preservando-o de alterações jungidas por conveniências meramente setoriais e circunstanciais. Busca-se evitar a preponderância do oportunismo, ditado por detentores de uma maioria de plantão, na modificação legislativa dentro de um prazo mínimo estabelecido pelo legislador constitucional, com prejuízo ao desenvolvimento hígido do processo eleitoral⁴.

Ou seja, se não é possível a alteração do processo eleitoral sem que se respeite o princípio da anualidade, para evitar-se alterações casuísticas, construídas por uma maioria momentânea, em prejuízo de uma minoria, com mais razão não é possível admitir-se a alteração das regras do jogo depois do jogo jogado!

3Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

4 Zilio, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 6. ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018, pág. 38.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

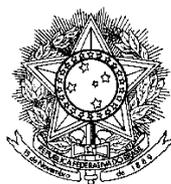
Ademais, **com a anistia ora apontada, o Congresso Nacional acabou por atribuir o efeito retroativo que essa colenda Corte já vem negando, de forma unânime, em processos de análise de contas partidárias.** No entender desse colegiado, não há falar em aplicação retroativa das disposições previstas pela Lei nº 13.488-2017, 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, uma vez que é pacífico o entendimento de que as prestações de contas são regidas pela lei vigente à época dos fatos – *tempus regit actum* –, além de que deve 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.

Ainda, **a anistia concedida pela norma em questão também vai de encontro ao princípio da moralidade administrativa**, prestigiado pela Constituição Federal em seu artigo 37, *caput*⁵.

Com efeito, o preceito impugnado atenta contra comezinhos princípios éticos que devem ser observados no trato da coisa pública, ao desfazer-se de créditos titularizados pelo Tesouro Nacional em decorrência de sanções aplicadas ou aplicáveis pela Justiça Eleitoral quando constatado o desrespeito ao regramento normativo a ser respeitado pelas agremiações partidárias no que tange ao regular auferimento de receitas.

A moralidade pública resta ofendida também sob a ótica de que o acesso ao financiamento partidário e das campanhas deve respeitar o princípio da isonomia, da paridade de armas, tendo por desiderato garantir a adequada escolha

5 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

dos representantes do povo, a honestidade das eleições.

Ademais, a anistia em questão beneficia diretamente aqueles que a editaram, na medida em que livrando as agremiações do pagamento das sanções pecuniárias que lhe foram/serão impostas pela Justiça Eleitoral, mais recursos financeiros remanesçam nos cofres dos partidos para serem utilizados em meios publicitários e nas campanhas eleitorais para alavancagem das candidaturas.

Os congressistas que se autoconcederam a benesse questionada, o fizeram em abuso de poder, para dela se beneficiarem, representando um menoscabo às regras do jogo eleitoral, atingindo de forma reprovável a ética pública. Ao discorrer sobre o princípio da moralidade da Administração Pública, Celso Antônio Bandeira de Mello⁶ nos ensina que:

“De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. (...)”

A anistia questionada representa um menoscabo às normas eleitorais, à Justiça Eleitoral, à eficácia do Direito e da Justiça, no que se entrelaça a moralidade administrativa com o princípio constitucional que obriga os partidos à prestação de contas à Justiça Eleitoral⁷ - que é corolário do princípio da inafastabilidade do Judiciário, mais especificamente da Justiça Eleitoral -, dever esse que não pode se dizer plenamente atendido se as contas prestadas

⁶, in Curso de Direito Administrativo, 17^o edição, Malheiros Editores, pág. 109.

⁷ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tiverem um cunho meramente formal, sem possibilidade de sancionamento efetivo quando verificado o desvio da regra que deveria ser observada pelo partido.

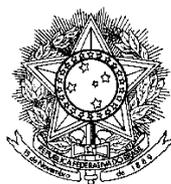
Assim, é preciso afastar eventual interpretação que impeça a atuação do Judiciário. Não se pode, com efeito, interpretar dispositivo afastando-se a possibilidade de o Poder Judiciário intervir quando provocado.

Esse dispositivo acimado de inconstitucional, mister dizer, limita as possibilidades de provimento jurisdicional possível e de aplicação de sanções decorrentes de processo. O legislador estabelece na lei limitação ao exercício do Poder Judiciário no julgamento de prestação de contas, violando esfera de sua competência. Viola, portanto, o inciso III do art. 17 da Constituição ao não permitir a apreciação integral das contas pela Justiça Eleitoral.

Como se sabe, a Constituição prescreve nos incisos I a IV do art. 17 a observância de alguns preceitos, entre eles está o de prestar contas à justiça eleitoral pelas agremiações partidárias. No adequado comentário: “ (...) se esse preceito fosse levado às últimas consequências inexistiriam, no Brasil, 'caixas dois' ou 'recursos não contabilizados' nos pleitos eleitorais. É que, pela Carta de 1988, os partidos políticos devem sujeitar-se a uma fiscalização financeira, que se justifica em nome do princípio da moralidade pública” (Cf. Uadi Lammêgo Bulos. *Curso de direito constitucional*. 10ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 928).

A prestação de contas consiste em procedimento de caráter jurisdicional por intermédio do qual os candidatos e partidos políticos apresentam à justiça eleitoral os valores arrecadados na campanha demonstrando as respectivas fontes e indicam o destino dos gastos eleitorais.

Ainda, segundo a doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 552), o processo de prestação de contas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

recebe o influxo de diversos princípios, destacando-se: o da legalidade, o da transparência, o da publicidade e o da veracidade.

A legislação – dando cumprimento ao mandamento constitucional – obriga os candidatos e os partidos políticos a efetuarem a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 48, caput, da Res.-TSE n. 23.553/2018).

É nesse contexto que o desafio da justiça eleitoral, no dizer da doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 553), é conferir um grau de efetividade aos processos de prestação de contas, transmudando-o de seu caráter estéril em procedimento que permita uma avaliação substancial da origem dos recursos auferidos e da qualidade dos gastos empregados nas campanhas eleitorais, conferindo-lhe substrato material para imputar consequências jurídicas negativas nas esferas dos candidatos e dos partidos que deixam de observar as normas atinentes a esse processo específico.

É que o partido político é obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 30). O balanço contábil do órgão nacional é enviado ao TSE; o balanço contábil dos órgãos estaduais, aos TREs; o balanço contábil dos órgãos municipais, aos Juízes Eleitorais. Além disso, em regra, os órgãos partidários são também obrigados a fazer a declaração à Receita Federal.

Em síntese, a prestação de contas tem por objetivo dar transparência à campanha eleitoral, permitindo, assim, o seu acompanhamento popular. Do julgamento das contas, cabem quatro consequências: (i) aprovação; (ii) aprovação com ressalvas; (iii) reprovação; ou (iv) contas não prestadas.

Ora, não pode o legislador criar hipótese de dispensa de princípio constitucional nem fragilizar sentença proferida na esfera eleitoral. Em suma, des-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

considera o dever constitucional de prestar contas e retira sanção de eventual não efetivação do dever constitucional de prestar contas.

Já percebendo que aliviar multas eleitorais significa desvirtuar a Justiça Eleitoral, afirmaram, certa feita, alguns Ministros do STF:

“Sr. Presidente, reporto-me ao voto que proferi na liminar e acrescento que a lei ofende, a meu ver, o devido processo legal substantivo, na medida em que inviabiliza a administração do processo eleitoral pela Justiça Eleitoral, com relação à disciplina da propaganda eleitoral e das regras da campanha eleitoral. Votada a anistia pelos próprios eleitos, acaba por tornar-se inócua toda a administração eleitoral, entregue, no nosso sistema, à Justiça Eleitoral.” (Voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADIn 2306, DJ 31.10.02)

“Essa é primeira vez que uma lei de anistia, em matéria eleitoral, vem ao exame do Supremo Tribunal Federal. Se verificarmos a matéria na perspectiva do processo eleitoral, ou seja, do sistema de eleições, é bem de compreender – não estou falando de inconveniência – que todas as exigências da lei eleitoral se tornam inócuas. Em cada pleito, a Justiça Eleitoral esforça-se para cumprir a lei, pela regularidade do processo eleitoral, e posteriormente, por uma norma legislativa, torna-se nenhum esse procedimento, insubsistente e ineficaz. Isso diz respeito a nosso sistema constitucional. Queremos eleições limpas, a verdade eleitoral. Tal é de nosso sistema com base na Constituição” (Voto do Min. Néri da Silveira na ADIn 2306, DJ 31.10.02).

“O arcabouço normativo, gerador da aplicação das multas, é o mesmo norteador das próximas eleições. E, aí, cabe a indagação: para que esse arcabouço normativo, esse meio coercitivo, revelado pela multa, se, após o funcionamento da máquina administrativa e jurisdicional da Justiça Eleitoral, vem à balha um diploma que, de forma linear, implica o perdão? As normas do Código Eleitoral são imperativas; não podem, quanto à incidência, ficar ao sabor, antecipada ou posteriormente, da vontade de quem quer que seja, muito menos quando a articulação é, em parte e até certo ponto, em causa própria. (...) Fiz ver, portanto, que também levava em conta tratar-se de um diploma que ganha contornos de ação rescisória legislativa, afastando, até mesmo, do cenário jurídico o primado do Judiciário, cassando, como que, decisões proferi-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

das pela Justiça Eleitoral, mormente quando se avizinham eleições, época em que a postura a ser adotada deve ser de rigor no tocante aos parâmetros estabelecidos e ao respeito à ordem constituída. (...) Na espécie, essa lei não é revestida de razoabilidade, de proporcionalidade; é contrária ao regime democrático, à República, e instaura um verdadeiro incentivo a que não sejam cumpridas, nas eleições – estamos agora próximos de uma eleição que se anuncia trepidante –, as decisões da Justiça Eleitoral, partindo-se para o campo do faz-de-conta” (Voto do Min. Marco Aurélio na ADIn 2306, DJ 31.10.02).

Para afastar os partidos políticos da aplicação de decisões como essa, o legislador criou a Lei nº 13.831, de 2019, adicionando à Lei nº 9.096, de 1995, o art. 55-D, ora acoimado de inconstitucional.

Em verdade, jamais o legislador está autorizado a anistiar, a perdoar valores, rendas que não lhe pertencem. Mesmo eventual renúncia fiscal deve sempre ser feita mediante a comprovação de contrapartidas. Isso sem se ater à moralidade de eventual ato de anistiar, perdoar.

Representa, portanto, uma afronta à Justiça Eleitoral a anistia das devoluções, das cobranças ou das transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político (conforme dispõe o art. 55-D).

É que há aí renúncia de receita da União. Tendo em vista o enorme impacto dos benefícios fiscais na receita pública, o legislador dotou a renúncia de receitas de rígidos controles, desde requisitos de natureza tributária a outros de natureza de direito financeiro: art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT. Isso sem falar que a renúncia de receitas é passível de controle externo (CF/88, art. 70).

Destaque-se que não se pode permitir prevaleça tal anistia, também



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tendo em mira **o cunho pedagógico, corolário que é da moralidade administrativa pelo seu conteúdo ético**, no sentido de essa Corte dar uma resposta respeitosa e esperada por aquelas agremiações que não se valeram do expediente de infringir as regras do jogo, por não terem auferido receitas de fontes vedadas.

Ou até mesmo àquelas agremiações que já tiveram suas contas desaprovadas, com o aponte como fonte vedada dos recursos auferidos junto a detentores de cargos de chefia e direção e que já recolheram ao tesouro nacional os recursos apontados, ou que já tiveram suas contas julgadas com trânsito em julgado. Essas agremiações não se sentirão nada confortáveis em terem recebido da Justiça Eleitoral, tendo por base o mesmo exercício financeiro, um tratamento mais gravoso ou oneroso que outras que incidiram em igual ilicitude mas que, por uma sorte do destino, suas contas de exercício ou de campanha ainda não tenham transitado em julgado.

Sob essa ótica, **também se vislumbra um desrespeito ao princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal⁸**, na medida em que o discrimen de estar ou não com trânsito em julgado nas contas prestadas não é fator de razoabilidade ou proporcionalidade aceitável para se conceder a benesse a um partido e não a outro.

Ao deixar que vinguem benesses da natureza dessa ora questionada, mesmo estando em confronto com as diversas regras e princípios constitucionais que ora se aponta como violados, abrir-se-á um perigoso precedente incentivador da desobediência às vedações e limitações legais garantidoras da isonomia, na esperança de que, no futuro se consiga uma regra anistiadora de eventuais sanções

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

impostas.

Em outros termos, partido que não cumpriu foi premiado! O abrandamento puro e simples de sanção pode soar como escárnio às agremiações que cumprem com rigor as normas.

Ao se valerem de contribuições de fontes vedadas, ora anistiada a determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional, não se tem nenhuma dúvida de que se dará vantagem espúria aos partidos que se valeram desse expediente, na medida em que, assim como no passado auferiram mais recursos para suas campanhas, no futuro, também o terão, tendo presente a desobrigação de cumprimento da sanção imposta, o que garante a manutenção da integralidade dos recursos que perceberão, quer de origem pública ou privada.

Diante desses fundamentos, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do disposto no art. 55-D da lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 13.831, de 2019.

Cumprida então a essa Corte, no exercício do controle de constitucionalidade difuso, proceder na forma preconizada no art. 948 do CPC⁹.

II.I.III. Da inconstitucionalidade do art. 55-A e 55-C da Lei nº 9.096/95 incluídos pela Lei nº 13.831/2019:

A cota de gênero é um instrumento importante no processo de igualização do Poder Legislativo: uma ferramenta de discriminação positiva para contornar o problema da sub-representação (e conseqüente subcidadania) das

⁹ Art. 948. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

mulheres nas casas legiferantes. É esperada a correção da hegemonia masculina nas posições de tomada de decisão e o estabelecimento de uma distribuição mais adequada e equilibrada das representações de homens e mulheres nas esferas de poder.

Contudo, tendo em vista a vigência da Lei nº 13.831/2019, a qual acrescentou o art. 55-A e 55-C à Lei n. 9.096-95, que prevê que os partidos não podem ter suas contas desaprovadas, ainda que descumprido o repasse de 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (previsto no art. 44, V, da Lei n. 9.096-95), cumpre analisar se o ora recorrente não pode ser responsabilizado. *In verbis*:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Sobre o ponto, assim fundamentou a sentença recorrida:

2 - Repasse de 5% do valor do Fundo Partidário ao programa de promoção e difusão da participação política da mulher.

Conforme Exame das Contas (fls. 249/258), foi apontado o recebimento de recursos do Fundo Partidário sem que houvesse efetuado o repasse de 5% deste valor ao programa de promoção da participação da mulher na política, no valor mínimo de R\$14.160,00.

A Resolução TSE. 23.464/2015, em seu art. 22, disciplina a aplicação do valor recebido ao programa de participação das mulheres:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“Art. 22 - os órgãos partidários devem destinar, em cada esfera, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para a criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a serem realizados de acordo com as orientações e responsabilidades do órgão nacional do partido político.

§ 1º O partido político que não cumprir o disposto caput deve transferir o saldo para conta bancária de que trata o inciso IV do art. 6º desta resolução, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deve ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade....”

O partido se manifestou alegando que o Diretório Estadual seria o responsável pelo repasse dessa porcentagem e que efetua o desconto dos 5% antes de repassar às esferas municipais os valores do Fundo Partidário.

Analisando o caput do art. 22, notamos que ali consta que os órgãos partidários devem destinar, em cada esfera, o repasse citado.

Restou não aceita a manifestação do partido, permanecendo a irregularidade apontada, em um valor total de R\$14.160,00 infringindo ao disposto no art. 22, da Res. TSE 23.464.”

No que respeita ao entendimento de serem inconstitucionais os dispositivos legais ora referidos, alinho-me aos fundamentos apresentados pelo Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, quando de sua atuação no RECURSO ELEITORAL Nº 99-79.2016.6.26.0000, sustentando a inconstitucionalidade do art. 55-C da Lei n. 9.096/95, o que também pode ser aplicado em relação ao art. 55-A, pelo que passo a transcrevê-los para análise e deliberação dessa colenda Corte Eleitoral:

“ [...] **O art. 55-C, introduzido pela Lei n.º 13.831/2019, é inconstitucional.**

O Fundo Partidário é composto, principalmente, por recursos públicos.

A vinculação de 5% de seu montante, em prol das mulheres, visa afastar alegação muito comum das direções partidárias, a de que não há mulheres preparadas, em quantidade suficiente, para se tornarem candidatas. Isso



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

explicaria a dificuldade das agremiações partidárias em atender à quota de 30% de mulheres nas eleições para o legislativo.

A ideia da lei, portanto, era a de que esse percentual fosse gasto em fomento, preparação e formação política para os talentos femininos. Trata-se de valor, sob todas as luzes, muito acanhado, mas que, ainda assim, era descumprido.

Ocorre que a Lei n.º 9.096/95 permite o uso dos recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, conforme prevê o art. 44. Não deveria fazê-lo, especialmente depois que foi criado o Fundo Especial de Financiamento das Campanhas, Lei 13.487/2017. Entretanto, conforme a Consulta n. 060024793, respondida pelo TSE em maio de 2018, essa possibilidade permanece.

Quando o partido não gasta os 5% para a promoção da participação feminina, exige-se que ele transfira o saldo para conta específica, utilizando-o no exercício financeiro subsequente, sob pena de multa. É o que consta do § 5º do art. 44 da Lei 9.096/95:

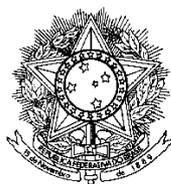
“Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade. “

Em caso de descumprimento, os partidos terão suas contas rejeitadas, sendo obrigado à devolução da quantia apontada como usada irregularmente, além de multa de 20% sobre o valor não utilizado. A Justiça Eleitoral descontará essa importância de repasses futuros do Fundo Partidário (art. 49 da Resolução 23.546/2017 do TSE).

Para mitigar tais sanções, o legislador editou a Lei n.º 13.831/2019, que alterou a Lei dos Partidos Políticos, que acrescentou o art. 55-C. *In verbis*:

“Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ocorre, contudo, que tal dispositivo é inconstitucional, à luz do art. 5º, inciso I, da Constituição Federal.

O percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário, bem como a obrigação de lançar ao menos 30% de candidatas aos cargos proporcionais, se inserem numa política de ação afirmativa, tendente a minorar a histórica desigualdade de gênero na composição das casas legislativas. O Brasil ocupa posição vexatória nos “rankings” de igualdade, na comparação com outras nações. Menos do que 15% da Câmara dos Deputados é composta por mulheres; nas assembleias legislativas e câmaras municipais, a situação ainda é pior. As razões para isso são a misoginia das estruturas partidárias e, notadamente, de suas direções. Deixadas à própria conta, essas instâncias lançam apenas candidatos homens; se lançam mulheres, é em menor número; quando lançam, não financiam. Foi preciso uma decisão do Supremo Tribunal Federal para obrigar os partidos a utilizar ao menos 30% dos recursos (de novo, públicos) em prol de suas candidatas (ADI 5.617) e outra do TSE (Consulta 0600252-18) para exigir que, do 1,7 bilhão de reais do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais, se respeitasse a quota-parte das mulheres.

Essas posições de vantagem, as quotas, não tem a vocação da perenidade. Devem ir se atenuando na medida em que as condições materiais e sociais que traziam a desigualdade forem, por igual, se atenuando. No caso da participação política feminina, tal atenuação ainda não se apresenta. Os avanços têm sido discretos, ainda que constantes. O total de deputados federais é 513. Destes, eram 55 mulheres na legislatura de 2015/2018 (10,72%) e 77 para o período 2019/2022 (15%). Não temos dúvida em indicar que, para esse resultado, as ações afirmativas vigentes foram de grande valia. Entretanto, sem desmerecer o avanço efetivamente ocorrido, ele fica tímido se considerarmos que as mulheres representam cerca de 51% do total da população brasileira. Em síntese, não é a hora, ainda, de relaxar ou diminuir a ação afirmativa. Uma atuação do poder público, inclusive normativa, que enfraquece uma ação de combate à desigualdade, é equivalente a uma ação que a amplia. Deste modo, a Lei 13.831/2019 padece de inconstitucionalidade. Outro modo de apresentar essa eiva é fazer referência à proibição do retrocesso. Uma política pública que buscava cumprir a Constituição – e vinha obtendo êxito nesse caminho – não pode ser descontinuada, a não ser que razões igualmente ponderáveis e constitucionais se apresentem. Não é o caso. Trata-se da destinação de recursos públicos, dados a instituições privadas (os partidos políticos), com vinculação muito moderada: 5%.

Não nos impressiona o argumento de que a anistia é condicionada. Afinal, não ocorrerá a reprovação das contas se aqueles valores tiverem sido utilizados em campanhas femininas. É importante destacar que, mesmo com as quotas de lançamento de candidatas e utilização dos recursos, 70% deles continuam a ser utilizados nas campanhas dos candidatos homens. Mesmo com o emprego total daqueles 5%, ter-se-ia, então, a metade do valor masculino: 35%. É uma diminuição da garantia mínima representada pela ação afirmativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, a lei não distingue se o emprego se deu em candidaturas majoritárias ou proporcionais femininas. O risco é que se procure aplicar a anistia mesmo que os recursos tenham sido empregados em prol de candidatas a senador, presidente, prefeito ou governador, enquanto as quotas são, claramente, orientadas para as candidaturas proporcionais. Vão querer dizer que os recursos dados a candidatos majoritários homens, desde que o suplente ou o vice sejam mulheres, justificará a anistia. Essa argumentação é pragmática, mas também avança no sentido da inconstitucionalidade da norma.

As ações afirmativas oferecem posições de vantagem para setores que, por variadas razões, competem em desigualdade de condições. O objetivo é, portanto, a promoção da igualdade, princípio e finalidade constitucional seguidamente reiterada.

Diante dessas razões, **conclui-se que o dispositivo impugnado contraria o mandamento constitucional contido no art. 5º, I**, na medida em que, a um só tempo, incrementa a desigualdade já existente entre candidatos e promove o retrocesso das ações até aqui realizadas.”

Em verdade, o legislador tenta “modular” novamente os efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos embargos de declaração na ADIn 5617¹⁰, a fim de postergar, uma vez mais, a destinação de recursos para o incremento da participação da mulher na política brasileira. Mesmo se sabendo que o efeito vinculante não alcança o Legislativo – impedir o fenômeno da fossilização da Constituição¹¹ –, certo é que o legislador não é livre para legislar, mas, sim, livre para concretizar e realizar a Constituição.

Em linhas gerais, o que se nota é que **esses dispositivos violam a Constituição, na medida em que não respeitam a isonomia, o princípio da prestação de contas, o princípio da inafastabilidade do Judiciário – mais especificamente da Justiça Eleitoral – e o princípio da vedação do retrocesso.**

Pensar de modo contrário é fazer prosperar a argumentação de que os partidos políticos não tiveram tempo suficiente para cumprir as determinações da

10 ADIn 5617 ED, j. 2.10.18, Informativo 918.

11 STF, Reclamação 2.617, Informativo 386.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Justiça Eleitoral referentes à aplicação de recursos em candidaturas femininas. Daí que seria desproporcional que houvesse a rejeição de suas contas.

Ora, o legislador na Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019, criou, em verdade, hipóteses de descumprimento de dispositivo legal – e, por consequência, de violação à autoridade de julgados do STF –, ao permitir uma postergação de futura execução de decisão que reconheceu a não aplicação do percentual destinado às candidaturas femininas.

É que **o legislador ao fazê-lo violou o princípio da igualdade**, pois tratou de forma desigual aqueles que deveriam ser tratados de forma igual: os partidos políticos. Aqueles que não executaram corretamente a política afirmativa de incentivar a participação feminina foram beneficiados; os que executaram corretamente, não! Em outros termos, partido que não cumpriu foi premiado! O abrandamento puro e simples de sanção pode soar como escárnio às agremiações que cumprem com rigor as normas.

Assim, **é preciso afastar eventual interpretação que impeça a atuação do Judiciário**. Não se pode, com efeito, interpretar dispositivo afastando-se a possibilidade de o Poder Judiciário intervir quando provocado e determinar o impedimento do recebimento de recursos do fundo partidário.

Esses dispositivos, mister dizer, limitam as possibilidades de provimento jurisdicional possível e de aplicação de sanções decorrentes de processo. **O legislador estabelece na lei limitação ao exercício do Poder Judiciário no julgamento de prestação de contas, violando esfera de sua competência. Viola, portanto, o inciso III do art. 17 da Constituição ao não permitir a apreciação integral das contas pela Justiça Eleitoral.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

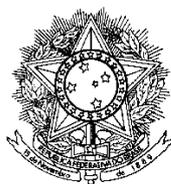
Como se sabe, a Constituição prescreve nos incisos I a IV do art. 17 a observância de alguns preceitos, entre eles está o de prestar contas à justiça eleitoral pelas agremiações partidárias. No adequado comentário: “ (...) se esse preceito fosse levado às últimas consequências inexistiriam, no Brasil, 'caixas dois' ou 'recursos não contabilizados' nos pleitos eleitorais. É que, pela Carta de 1988, os partidos políticos devem sujeitar-se a uma fiscalização financeira, que se justifica em nome do princípio da moralidade pública” (Cf. Uadi Lammêgo Bulos. *Curso de direito constitucional*. 10ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 928).

A prestação de contas consiste em procedimento de caráter jurisdicional por intermédio do qual os candidatos e partidos políticos apresentam à justiça eleitoral os valores arrecadados na campanha demonstrando as respectivas fontes e indicam o destino dos gastos eleitorais.

Ainda, segundo a doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 552), o processo de prestação de contas recebe o influxo de diversos princípios, destacando-se: o da legalidade, o da transparência, o da publicidade e o da veracidade.

A legislação – dando cumprimento ao mandamento constitucional – obriga os candidatos e os partidos políticos a efetuarem a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 48, caput, da Res.-TSE n. 23.553/2018).

É nesse contexto que o desafio da justiça eleitoral, no dizer da doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 553), é conferir um grau de efetividade aos processos de prestação de contas, transmudando-o de seu caráter estéril em procedimento que permita uma avaliação substancial da origem dos recursos auferidos e da qualidade dos gastos empregados nas campanhas eleitorais, conferindo-lhe substrato material para imputar consequências jurídicas negativas nas esferas dos candidatos e dos partidos que deixam de observar as normas atinentes a esse processo específico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É que o partido político é obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 30). O balanço contábil do órgão nacional é enviado ao TSE; o balanço contábil dos órgãos estaduais, aos TREs; o balanço contábil dos órgãos municipais, aos Juízes Eleitorais. Além disso, em regra, os órgãos partidários são também obrigados a fazer a declaração à Receita Federal.

Em síntese, a prestação de contas tem por objetivo dar transparência à campanha eleitoral, permitindo, assim, o seu acompanhamento popular. Do julgamento das contas, cabem quatro consequências: (i) aprovação; (ii) aprovação com ressalvas; (iii) reprovação; ou (iv) contas não prestadas.

Ora, **não pode o legislador criar hipótese de dispensa de princípio constitucional nem fragilizar sentença proferida na esfera eleitoral.** Em suma, desconsidera o dever constitucional de prestar contas e retira sanção de eventual não efetivação do dever constitucional de prestar contas.

Assim, o art. 55-A inserido pela nova lei não tornou regular o que é irregular, mas afastou o sancionamento até o exercício de 2018 e dispensou o pagamento da multa.

O art. 55-C afirma que a não observância do percentual não ensejará a desaprovação das contas.

Cumprir dizer, mais uma vez, que a nova lei não retirou o caráter ilícito da conduta de não aplicar o percentual da participação feminina na política. A lei não tornou regular o que é irregular; não convalidou – nem poderia – prática ilegal e inconstitucional (já que desrespeita a autoridade do julgado proferido pelo STF na ADIn 5617). A lesão observada – de não cumprimento da aplicação do percentual feminino – permanece incólume.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É fundamental que a Justiça Eleitoral continue afirmando sobre a ilicitude da conduta de não aplicar o percentual da participação feminina na política.

Admitir como válida e legítima tal criação legislativa é desconsiderar a sentença no plano da teoria do direito.

Assim, não pode o legislador transformar a sentença que julga a prestação de contas em algo sem imperatividade, sem coercibilidade. Seria postergar ainda mais a decisão do STF na qual se já fez a modulação dos efeitos (ED na ADIn 5617, j.02.10.18). Afirmar que não é possível a desaprovação das contas vai contra a própria jurisprudência – recente – do Tribunal Superior Eleitoral que consignou: *“7.3. Desaprovação das contas. Falha grave. Apesar de o percentual da aplicação irregular de recursos recebidos do Fundo Partidário não ser significativo, o reiterado descumprimento das normas de incentivo à participação política da mulher caracteriza falha grave, apta a ensejar, na linha da orientação desta Corte, a desaprovação das contas. Precedentes.”* (trecho da ementa do acórdão da PC n. 292-88.2014.6.00.0000/DF, j. 28.03.19).

Como se não bastasse, **há ainda violação ao princípio da vedação do retrocesso.** É que *“o Estado tem a obrigação de adotar medidas compensatórias para permitir que grupos socialmente desfavorecidos possam concorrer em igualdades de condições com os demais cidadãos. É esse o sentido de discriminação positiva. Desse dever decorre a necessidade de desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, destinadas a possibilitar a participação e ascensão social das pessoas em desvantagem socioeconômico-cultural, através de benefícios ou facilidades capazes de permitir uma competição em condições mais igualitárias em relação aos demais integrantes da sociedade”* (George Marmelstein. *Curso de direitos fundamentais*. 5ª. ed. São Paulo, Atlas, 2014, p. 82).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Uma democracia em que metade da população é sub-representada é patologicamente organizada. Se a metade sub-representada estivesse, por exemplo, concentrada em uma mesma área territorial, o risco de secessão seria enorme. A sub-representação política é fator de dominação, inferioridade e sujeição. Os contingentes humanos coloniais sub-representados nos órgãos políticos metropolitanos viram-se forçados aos movimentos de independência no novo continente.

Em uma república estabelecida por uma sociedade justa, fraterna e solidária, não deve haver a possibilidade de um contingente humano equivalente à metade da população não se fazer presente de forma marcante na amostra política dos representantes de toda a sociedade nos parlamentos.

A gravidade desse quadro exigiu e exige políticas públicas de promoção de igualdade de gênero na representação política da sociedade.

Na seara das mais explícitas políticas de promoção de paritário acesso para promoção de igualdade, houve opção legislativa por percentuais mínimos e máximos de gênero nas candidaturas legislativas proporcionais.

Tal política pública – sem o suficiente financiamento – não produziu o efeito esperado. Houve 16.000 candidaturas femininas nas eleições municipais que não receberam nem mesmo um voto¹². Em muitos casos nem as próprias candidatas votaram em si por não acreditarem em sua viabilidade.

Toda política pública exige financiamento que a sustente.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, explicitou que na utilização dos recursos públicos do fundo partidário em campanhas devem ser observadas as proporções de gênero dos candidatos.

12 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/14/ministerio-publico-investiga-128-candidatas-que-nao-receberam-nehum-voto-no-rs.htm>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ao apreciar a referida ação, decidiu a Suprema Corte “*dar interpretação* conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, §3º, da Lei nº9.504/97, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, *o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção*”.

Portanto, **recursos públicos oriundos do contribuinte e destacados do Tesouro Nacional não se incorporam ao patrimônio dos partidos políticos tornando-se privados, disponíveis, desvinculados e livres de prestações de contas.**

Pelo contrário, os recursos que o Poder Público destina aos partidos políticos podem, sim, ser atribuídos com destinação específica, vinculada e com dever de prestação de contas.

A constitucional autonomia partidária, portanto, não proíbe a entrega de recursos públicos atrelados à sustentação de política pública de promoção de igualdade de gênero na política.

A autonomia partidária nem cria uma insindicabilidade dos recursos públicos que lhes são destinados, nem pode se opor ao dever constitucional de os partidos políticos respeitarem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17).

Quando há financiamento público – não exclusivo (!) – indutor de política pública de igualdade de gênero na vida partidária e nas campanhas eleitorais, o Estado brasileiro patrocina, dessa forma, o aperfeiçoamento do regime democrático e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Nenhum partido é obrigado a aceitar financiamento público. Todavia, se o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

aceita deve cumprir condicionantes que acompanhem esse financiamento, sobretudo se são uniformes a todos os partidos, dizem respeito ao aperfeiçoamento da democracia partidária e à proteção de direitos fundamentais. Financiamento que visa induzir práticas democráticas em partidos políticos e promoção de igualdade de gênero em um quadro generalizado de sub-representação feminina na política é cumprimento da disciplina constitucional dos partidos políticos e jamais violação da autonomia desses.

Sendo inegável que a igualdade formal entre homens e mulheres, no que toca aos direitos políticos, ainda não atingiu padrões minimamente visíveis no protagonismo da cena política brasileira, é irretocável o financiamento público indutor de ampliação da democracia pelo incentivo à atuação política feminina.

Com essa preocupação, o legislador nacional, inspirando-se em experiências estrangeiras, promoveu relevante intervenção legislativa, determinando que, nas candidaturas proporcionais às Casas Legislativas, cada partido apresente um máximo de 70% e um mínimo de 30% de postulantes de cada sexo (art. 3º da Lei nº 12.034/09).

Não bastasse isso, em 2015, houve por bem obrigar a destinação, para promoção e difusão de participação política feminina, até o ano de 2024, de percentuais de 20% e 15% do tempo de acesso “gratuito” dos partidos políticos ao rádio e à televisão. Desde 1995, a lei previa que os órgãos nacionais de direção partidária fixassem o tempo, respeitado o piso de 10%.

Como se pode notar, têm sido adotadas medidas afirmativas de promoção da participação feminina na política. É dizer, a produção de igualdade material nos conduziu a medidas assecuratórias, *a priori*, de espaços mínimos para a participação política de mulheres.

Essas medidas, contudo, não produziram mudanças efetivas na ampliação da representação feminina na política brasileira. Mulheres obtiveram 30% de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

candidaturas, mas apenas 5% de financiamento e 10% de tempo na propaganda, na medida em que a prática política transformou os pisos mínimos legais em tetos.

Restaurando a autoridade da Constituição sobre esse cenário, o Supremo Tribunal Federal, na ADIn 5617, alinhou a proporção do financiamento público à proporção de gênero nas candidaturas, respeitados os pisos e tetos de cada gênero.

Segundo a Corte Constitucional, descabe a possibilidade de os partidos políticos resistirem ao princípio da igualdade, mesmo sendo entes privados.

É a melhor síntese do que patentado pelo Supremo Tribunal Federal, então, a assertiva de que *“não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, §3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30%.”*¹³

Como se viu, o inciso V do art. 33 da Lei nº 9.096/95 exigiu gastos de recursos do fundo partidário com a promoção da participação feminina na política.

No fundo partidário há, principalmente, recursos de natureza pública. Criou-se a vinculação de 5% de seu montante em favor das mulheres, a fim de afastar prática nefasta – e comum – de se argumentar a inexistência de mulheres vocacionadas, em quantidade necessária, para concorrer aos pleitos eleitorais. O legislador quis, portanto, que esse percentual fosse efetivamente utilizado para incrementar e fomentar a participação feminina na política.

Por outro lado, a lei dos partidos políticos permite que seja feita a utilização dos recursos do fundo partidário nas campanhas eleitorais (art. 44).

13 ADIn 5617, Informativo 894, j. 15.03.18.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quando a agremiação partidária não gasta o percentual (5%) para a promoção da participação feminina, ela fica obrigada a transferir o saldo para conta específica, devendo utilizá-lo no exercício financeiro subsequente, sob pena de multa (art. 44 da Lei nº 9.096 de 1995).

Caso o partido político descumprisse esse quadro normativo, estaria sujeito: (i) à reprovação de suas contas, (ii) à devolução da quantia usada de forma irregular e (iii) ao pagamento de multa de 20% sobre o valor não utilizado. Cabendo, nessa sistemática, à justiça eleitoral o desconto dos valores nos repasses futuros do fundo partidário (art. 49, Resolução n. 23.546, de 2017, do TSE). Foi utilizando essa sistemática que, recentemente, afirmou o Tribunal Superior Eleitoral: *“7.3. Desaprovação das contas. Falha grave. Apesar de o percentual da aplicação irregular de recursos recebidos do Fundo Partidário não ser significativo, o reiterado descumprimento das normas de incentivo à participação política da mulher caracteriza falha grave, apta a ensejar, na linha da orientação desta Corte, a desaprovação das contas. Precedentes.”* (trecho da ementa do acórdão da PC n. 292-88.2014.6.00.0000/DF, j. 28.03.19).

Para afastar os partidos políticos da aplicação de decisões como essa, o legislador criou a Lei nº 13.831, de 2019, adicionando à Lei nº 9.096, de 1995, os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D.

Em verdade, jamais o legislador está autorizado a anistiar, a perdoar valores, rendas que não lhe pertencem. Mesmo eventual renúncia fiscal deve sempre ser feita mediante a comprovação de contrapartidas. Isso sem se ater à moralidade de eventual ato de anistiar, perdoar.

Destaque-se, ainda, que em algumas hipóteses **a titularidade do direito ao produto das multas é das mulheres, não é do partido político**. Daí que não se afigura correto – e constitucional – anistiar, perdoar partidos de multas aplicadas em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

razão do desrespeito à legislação que privilegia política afirmativa. Nesse sentido, é a lição do Supremo Tribunal Federal:

“Princípio longamente sedimentado é, sem dúvida, o de não ser susceptível a anistia de erigir-se em detrimento de direito de terceiros (no caso, os Partidos Políticos). De parecer proferido por LUIZ GALLOTTI, quando ainda Procurador da República, recolho, com saudade, o magistério de LOUIS CABAT, em seu clássico “De L’Amnistie” (Paris, 1904):

“Le principe qui droit nous guider dans la solution des difficultés relatives à l’influence de l’amnistie sur les droits des tiers peut être formulé ainsi: ‘L’amnistie ne doit leur porter aucun préjudice’.” (op. cit. Pg 138) *

A recomendar a pretensão cautelar, vem, ainda, o balanceamento dos riscos em equação.” (trecho do voto do Min. Octavio Gallotti, proferido por ocasião da concessão da cautelar na ADIn 2306, DJ 20.04.01).

* Tradução livre do texto escrito em francês e acima referido: “O princípio que deve nos orientar na solução das dificuldades relativas à influência da anistia nos direitos de terceiros pode ser formulado da seguinte forma: 'A anistia não deve trazer nenhum prejuízo a eles'.”

Em conclusão final, **é flagrante a violação ao princípio da vedação ao retrocesso** seja porque não se executou corretamente ação de natureza afirmativa, seja porque se resolveu premiar aqueles que a desrespeitaram.

Diante desses fundamentos, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do disposto no art. 55-A e 55-C da lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 13.831, de 2019.

Cumpram então a essa Corte, no exercício do controle de constitucionalidade difuso, proceder na forma preconizada no art. 948 do CPC¹⁴.

II.II – MÉRITO

14 Art. 948. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II.I. Do recebimento de recursos de fontes vedadas

De acordo com o Parecer Conclusivo exarado pela unidade técnica da 114ª Zona Eleitoral (fls. 344-350), foi constatado o recebimento de receita oriunda de fontes vedadas (autoridade quando em exercício de cargo/emprego), no valor de R\$ 10.140,00 (dez mil cento e quarenta reais).

A sentença, entretanto, identificou erro da unidade técnica ao somar os valores, verificando que o montante correto consiste em R\$ 8.340,00 (oito mil trezentos e quarenta reais), determinando o recolhimento deste valor, acrescido da multa de 20%, ao Tesouro Nacional.

Dispõe o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei nº 9.096/95:

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;

Com efeito, na forma do artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007, veda-se aos partidos políticos 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.

Nesse sentido, sobreveio a Resolução TSE nº 23.432/2014, que, em seu art. 12, inciso XII e §2º, disciplinou o assunto:

Art. 12. É **vedado** aos partidos políticos e às suas fundações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...)

XII – **autoridades públicas;** (...)

§2º Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso XII do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta. (...) (grifado).

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 não tem outra função que não 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:

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**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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)

Prestação de contas. Partido político. Exercício financeiro de 2012. Resolução TSE n. 21.841/04. Destinação do percentual mínimo de 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas para promover e difundir a participação política das mulheres. A inobservância dessa regra impõe o acréscimo de 2,5% no ano seguinte ao trânsito em julgado, bem como o recolhimento do valor correspondente ao erário, ante a proibição legal de utilização da quantia para outra finalidade (art. 44, V e § 5º da Lei n. 9.096/95). **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. Doações provenientes de ocupantes do cargo de "Chefe de Gabinete" do legislativo estadual.** Transferência das doações indevidas ao Fundo partidário e aplicação da suspensão do repasse das quotas do mesmo fundo, pelo período de um mês. Desaprovação.

(Prestação de Contas nº 6380, Acórdão de 03/03/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 39, Data 07/03/2016, Página 3) (grifado).

No caso dos autos, o valor total recebido pelo PDT DE PORTO ALEGRE/RS, em 2017, oriundo de fontes vedadas foi de R\$ 8.340,00 (oito mil



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

trezentos e quarenta reais), provenientes das doações de ocupantes de cargos de chefia e direção na Administração Pública no ano de 2017, dentre os quais, Chefes de Gabinete, Diretores Financeiros e Diretor de Departamento, conforme rol de fl. 348.

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 fatos¹⁵ – *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 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.

15 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

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)

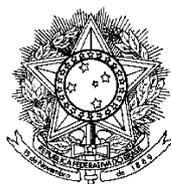
RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. RECEBIMENTO DE DOAÇÃO. FONTE VEDADA. FILIADO **OCUPANTE DE CARGO DEMISSÍVEL AD NUTUM COM PODERES DE CHEFIA E DIREÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA.** PERCENTUAL REDUZIDO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

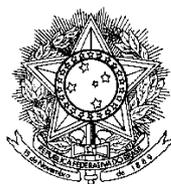
2. Mérito. Constituem recursos oriundos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia.

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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(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 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.**

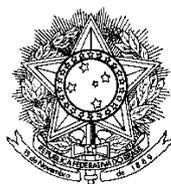
2. **As alterações introduzidas pela Lei n. 13.488/17 no texto da Lei dos Partidos Políticos, para o fim de considerar legítima a contribuição realizada por filiados, ainda que investidos em cargos públicos com o poder de autoridade, não se aplicam de forma retroativa, sob pena de afronta aos princípios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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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).



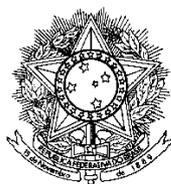
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Com efeito, a Lei n. 13.488, de 06 de outubro de 2017, é regra de direito material e, portanto, aplica-se às prestações de contas relativas ao exercício financeiro seguinte. Entendimento contrário permitiria que contas das agremiações partidárias relativas a um mesmo exercício financeiro fossem analisadas com base em regras materiais diversas, o que não se pode admitir.

Nesse sentido, pronunciou-se o TSE por ocasião do julgamento dos embargos de declaração na prestação de contas 961-83.2010.6.00.0000, conforme ementa a seguir:

SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIRETORIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009. DESAPROVADA PARCIALMENTE. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

1. QUESTÃO DE ORDEM. As alterações promovidas no caput do art. 37 da Lei n° 9096/1995, reproduzidas no art. 49 da Res.-TSE n° 23.464/2015, são regras de direito material e, portanto, aplicam-se às prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes. Entendimento contrário permitiria que contas das agremiações partidárias relativas a um mesmo exercício financeiro fossem analisadas com base em regras materiais diversas, o que não se pode admitir. É preciso conferir tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterar as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da segurança jurídica. O Plenário do TSE, analisando a questão relativa a alteração legislativa promovida pela mesma lei ora em análise na Lei das Eleições quanto ao registro do doador originário nas doações, assentou que "a regra constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei n° 9.504/97, com a redação conferida pela Lei n° 13.165/2015, não pode ser aplicada, [...] seja porque a lei, em regra, tem eficácia prospectiva, não alcançando fatos já consumados e praticados sob a égide da lei pretérita" (ED-RESpe n° 2481-87/GO, rel. Mm. Henrique Neves da Silva, julgado em 10.12.2015). A modalidade de sanção em decorrência da desaprovação de contas prevista na nova redação do caput do art. 37 da Lei n° 9.096/1995, conferida pela Lei n° 13.165/2015, somente deve ser aplicada às 20s ED-PC no 961-83.2010.6.00.0000IDF prestações de contas relativas ao exercício de 2016 e seguintes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2. Todos os vícios apontados nos embargos já foram analisados no acórdão que julgou os primeiros, que foram rejeitados.
3. Não há omissão, obscuridade ou contradição a ensejar o provimento dos embargos. Os declaratórios não são o meio adequado a provocar novo julgamento do feito.
4. "Os embargos de declaração que buscam o prequestionamento de matéria constitucional também exigem a demonstração dos requisitos do art. 275 do Código Eleitoral, ausentes no caso concreto. Precedentes." (Ed-AgR-REspe nº 368-38/SC, de minha relatoria, julgado em 30.4.2015)
5. Embargos de declaração rejeitados.

Assim, a regra do novo art. 31 da Lei n. 9.096, inserida pela Lei n. 13.488/2017 somente pode ser aplicada às prestações de contas relativas ao exercício de 2018 e seguintes, tendo em vista a eficácia prospectiva, não afetando fatos já consumados sob a vigência da lei pretérita.

II.II.II. Do recebimento de recursos oriundos do Fundo Partidário: ausência de comprovação dos gastos

De acordo com o apontado pela unidade técnica, no Parecer Conclusivo (fls. 344-350), houve o repasse de recursos do Fundo Partidário no montante de R\$ 32.914,60 (trinta e dois mil e novecentos e quatorze reais e sessenta centavos), porém, sem comprovação material desses gastos, nos termos do art. 18 c/c art. 35, §2º, ambos da Resolução TSE nº 23.464/2015, *in verbis*:

Art. 18. A comprovação dos gastos deve ser realizada por meio de documento fiscal idôneo, sem emendas ou rasuras, devendo conter a data de emissão, a descrição detalhada, o valor da operação e a identificação do emitente e do destinatário ou dos contraentes pelo nome ou razão social, CPF ou CNPJ e endereço.

Art. 35. Constatada a conformidade da apresentação de conteúdos e peças, nos termos do caput do art. 34 desta resolução, as contas devem ser submetidas à análise técnica para exame: (...)

§ 2º A regularidade de que trata o inciso II do caput deste artigo abrange, além do cumprimento das normas previstas no art. 2º desta



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

resolução, a efetiva execução do serviço ou a aquisição de bens e a sua vinculação às atividades partidárias.

Com efeito, ainda que a agremiação tenha juntado cópias de recibos às fls. 367-376 de gastos efetuados com recursos do Fundo Partidário (pagamento de combustível e hospedagem em hotel), não restou comprovada a efetiva posse do veículo pelo cedente, tampouco a identificação do destinatário da diária de hotel na nota fiscal. Assim, permanece a irregularidade apontada, nos termos do Exame dos Documentos Entregues realizado pela Unidade Técnica (fls. 387-388):

II – Em relação aos gastos do Fundo Partidário, a agremiação apresentou Danfe's comprovando o abastecimento em posto de combustível, totalizando R\$ 7.714,60 e informando que os abastecimentos foram realizados no carro de funcionário do partido e a serviço do partido. Não foi comprovado a propriedade do veículo, restando, por esse motivo, não sanado o referido apontamento.

Quanto ao valor de R\$ 200,00 referente à hospedagem em hotel, o partido informou que se tratava de diária em nome de Reinaldo Fernandes da Conceição Júnior porém, apresentou uma Nota Fiscal sem descrição do hóspede. Dessa forma, restou não sanado a referida despesa.

Assim, o valor apontado como irregular – R\$ 7.914,16 - deve ser recolhido ao Tesouro Nacional por força do disposto no art. 49 da Res. 23.464/2015, combinado com o disposto no § 1º do art. 82 da Res. TSE n.º 23.553/2017, mesmo que a sentença assim não o tenha determinado, visto tratar-se de mero erro material, corrigível nesta Instância:

Res. 23.464/2015:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 49. A desaprovação das contas do partido implicará a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento) ([Lei nº 9.096/95, art. 37](#)).

Res. 23.553/2017

Art. 82. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada, na forma prevista nos arts. 33 e 34 desta resolução.

§ 1.º Verificada a ausência de comprovação da utilização dos recursos do Fundo Partidário e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) ou a sua utilização indevida, a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional no prazo de 5 (cinco) dias após o trânsito em julgado, sob pena de remessa de cópia digitalizada dos autos à representação estadual ou municipal da Advocacia-Geral da União, para fins de cobrança.

II.II.III. Do repasse de 5% do valor do Fundo Partidário ao Programa de Promoção e Difusão da Participação Política das Mulheres

Consoante se depreende do Parecer Conclusivo, a agremiação partidária deixou de abrir conta bancária específica para a movimentação financeira dos recursos destinados ao programa de promoção e difusão da participação política das mulheres, em contrariedade ao art. 6º, IV, da Resolução TSE 23.464-2015.

Alega a agremiação partidária que no valor repassado pelo Diretório



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Nacional do Fundo Partidário já estaria descontada a parcela referente ao programa de difusão da participação das mulheres, conforme Declaração juntada à fl. 271.

De acordo com a referida Declaração firmada pelo Presidente e pelo Contador do Diretório Municipal do PDT – Porto Alegre, no ano de 2017 foi recebida do Diretório Nacional do PDT a quantia total de R\$ 283.211,30 (duzentos e oitenta e três mil duzentos e onze reais e trinta centavos) de recursos do Fundo Partidário, já descontada a importância referente ao programa de promoção e difusão da participação política das mulheres, prevista no art. 6º, IV, da Resolução TSE 23.464-2015.

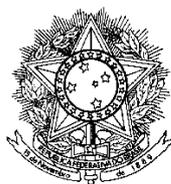
Mostra-se correta, no ponto, a sentença recorrida que reconheceu a irregularidade correspondente ao valor total de R\$ 14.160,00 (equivalente a 5% de R\$ 283.211,30), por restar infringido o disposto no art. 22 de reportada resolução¹⁶.

II.II.IV. Das sanções

Diante do recebimento de **recursos oriundos de fontes vedadas**, tem-se que, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.096/1995 c/c arts. 14, *caput* e §1º, e 49, ambos da Resolução TSE nº 23.464/2015, os valores devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional acrescidos de multa de até 20%:

16 Art. 22. os órgãos partidários devem destinar, em cada esfera, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para a criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a serem realizados de acordo com as orientações e responsabilidades do órgão nacional do partido político.

§ 1º O partido político que não cumprir o disposto *caput* deve transferir o saldo para conta bancária de que trata o inciso IV do art. 6º desta resolução, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deve ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5%(doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do *caput*, a ser aplicado na mesma finalidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 37, Lei nº 9.096/1995. **A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).** (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 14, Resolução TSE nº 23.464/215. **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.**

§ 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 § 5º do art. 11, os quais devem, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional. (...)**

Art. 49, Resolução TSE nº 23.464/215. **A desaprovação das contas do partido implicará a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)** (Lei nº 9.096/95, art. 37).(…) (grifados).

Assim, o montante a ser recolhido ao Tesouro Nacional, correspondente a recursos de fontes vedadas é de R\$ 8.340,00 (oito mil trezentos e quarenta reais), o qual deverá ser acrescido da multa prevista no art . 49 da Resolução TSE 23.464-2015, de 20%, conforme fixado em sentença.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto a Procuradoria Regional Eleitoral **suscita, preliminarmente, a inconstitucionalidade incidental dos arts. 55-A, 55-C e 55-D da Lei n.º 9.9096/95, acrescentados pela Lei n.º 13.831/2019.**

No mérito, manifesta-se pelo desprovimento do recurso da agremiação, determinando-se o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$8.340,00 (oito mil, trezentos e quarenta reais), recebido irregularmente, oriundo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de fonte vedada, acrescido de multa de 20%, nos termos do art. 49, da Res. 23.546/2017, acrescido de R\$ 7.914,16, relativos à ausência de regularidade dos comprovantes materiais dos gastos com o Fundo Partidário em razão dos documentos não aceitos.

Ainda, 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. 23.464 TSE), resta imputada à agremiação a determinação de destinação de percentual adicional de 12,5% 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 de 2017.

Porto Alegre, 19 de julho de 2019.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL