



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

PC n.º 42-65.2017.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE-RS

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE EXERCÍCIO FINANCEIRO - DE PARTIDO
POLÍTICO - EXERCÍCIO 2016

Interessados: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB-RS
NELSON MARCHEZAN JUNIOR
FERNANDO ZINGANO

Relator: DESEMBARGADOR ELEITORAL ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO

PARECER

**PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO
POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. APLICAÇÃO
IRREGULAR DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO.
FONTES VEDADAS. ORIGEM NÃO IDENTIFICADA.
DESAPROVAÇÃO.**

**Suscita, preliminarmente, a inconstitucionalidade incidental do art.
55-D da Lei n.º 9.9096/95, acrescentados pela Lei n.º 13.831/2019.**

**No mérito, pela desaprovação das contas, com fundamento no
art. 46, III, "a", da Resolução TSE n. 23.464/2015, bem como pela
determinação do recolhimento da quantia de R\$ 13.199,41 (treze
mil cento e noventa e nove reais e quarenta e um centavos) ao
Tesouro Nacional, acrescida da multa de 20%, nos termos do art.
37 da Lei nº 9.096/1995 c/c art. 49, da Resolução TSE nº
23.464/2015, além da suspensão do repasse das cotas do Fundo
Partidário pelo período de 1 (um) ano, nos termos do art. 36, inciso
II, da Lei nº 9.096/1995 c/c art. 47 da Resolução do TSE nº
23.464/2015.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO ESTADUAL DO
PARTIDO, DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB-RS apresentada na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

forma da Lei nº 9.096/95 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23.464/15, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2016**.

A equipe técnica do TRE-RS emitiu parecer conclusivo pela desaprovação das contas (fls. 749-756), diante da constatação das seguintes irregularidades: **a)** não apresentação de comprovantes da efetiva prestação de serviços, pagos com recursos do Fundo Partidário, vinculados à atividade político partidária; **b)** recebimento de recursos de fonte vedada (autoridade); e **c)** recebimento de recursos de origem não identificada.

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Das irregularidades

O parecer conclusivo apontou as seguintes irregularidades (fls. 749-756): **a)** não apresentação de comprovantes da efetiva prestação de serviços, pagos com recursos do Fundo Partidário, vinculados à atividade político partidária; **b)** recebimento de recursos de fonte vedada (autoridade); e **c)** recebimento de recursos de origem não identificada.

Passa-se, assim, à análise de cada uma em separado.

II.I.I. Da aplicação irregular das verbas do Fundo Partidário

Consoante constatado pela SCI/TRE-RS, a agremiação utilizou recursos do Fundo Partidário para pagamento de serviços prestados por Luis



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Fabiano Duarte, no valor de R\$ 700,00, e por Rodger Cemim Timm, no valor de R\$ 5.520,00, apresentando as respectivas notas fiscais e comprovantes de pagamentos. Porém, não houve a efetiva comprovação da prestação dos serviços e de sua vinculação à atividade partidária, na forma do art. 35, II, e §2º, da Res. TSE 23.464/15, *verbis*:

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:

II – da regularidade na distribuição e aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário, especificando o percentual de gastos irregulares em relação ao total de recursos;

§2º A regularidade de que trata o inciso II do caput deste artigo abrange, além do cumprimento das normas previstas no art. 2º desta resolução, a efetiva execução do serviço ou a aquisição de bens e a sua vinculação às atividades partidárias.

De acordo com o disposto no art. 17 da Resolução TSE nº 23.464/2015, a aplicação dos recursos advindos do Fundo Partidário encontra-se disciplinada por lei, isto é, está adstrita a destino específico:

Art. 17. Constituem gastos partidários todos os custos e despesas utilizadas pelo órgão do partido político para a sua manutenção e consecução de seus objetivos e programas.

§ 1º Os recursos oriundos do Fundo Partidário somente podem ser utilizados para pagamento de gastos relacionados à/ao:

I – manutenção das sedes e serviços do partido;

II – propaganda doutrinária e política;

III – alistamento e campanhas eleitorais;

IV – criação e manutenção de fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política;

V – criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

VI – pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; e

VII – pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes.

Dessa forma, no caso dos autos não restou possível a comprovação da efetiva prestação de serviços relacionados no art. 17, §1º, da Res. TSE 23.464/2015, supramencionado.

Assim, não comprovada a regular aplicação do recurso do Fundo Partidário, no montante de **R\$ 6.220,00 (seis mil duzentos e vinte reais)**, impõe-se o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional.

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

A SCI/TRE-RS verificou a existência de arrecadação de recursos de fontes vedadas no exercício de 2016, isto é, advindas de autoridades, **no valor de R\$ 1.993,03 (mil novecentos e noventa e três reais e três centavos)**, conforme tabela de fl. 163 dos autos, em que destacados os cargos de Gerente Adjunto do Banrisul S/A; Coordenador da Secretaria de Minas e Energia; Chefe de Gabinete da Assembleia Legislativa do RS; Chefe de Gabinete Parlamentar da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria; Coordenador-Geral de Bancada da Assembleia Legislativa do RS e Vice Diretor da Secretaria da Educação.

Antes de analisar a presença dessa irregularidade nas contas analisadas, tendo presente a superveniência de novel regramento que pode impactar no julgamento da questão, passa-se a fundamentar a respeito, conforme razões a seguir deduzidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Tendo presente a 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 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, há que se fazer uma análise de sua constitucionalidade.

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 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**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

No entanto, submetido o veto ao Congresso Nacional, este o rejeitou

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:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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.

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;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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!

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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 remanescerão nos cofres dos partidos para serem utilizados em meios publicitários e nas campanhas eleitorais para alavancagem das candidaturas.

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

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 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 acoimado de inconstitucional, mister dizer, limita as possibilidades de provimento jurisdicional possível e de aplicação de sanções decor-

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

rentes 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 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, transmutando-o de seu caráter estéril em procedimento que permita uma avaliação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, desconsidera 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“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 proferidas 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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

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

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.

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

Tendo presente a inconstitucionalidade ora suscitada, correto o apontamento da irregularidade nas contas externada no item 3.1.2 do Parecer Conclusivo (fls. 751-752), ou seja, **recebimento de doações procedentes de detentores de cargo de chefia ou direção na administração pública, devidamente listados na tabela à fl. 163**, no montante de **R\$ 1.993,03** (mil novecentos e noventa e três reais e três centavos).

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

Consoante se infere dos autos, a agremiação partidária recebeu valores sem a identificação dos doadores originários, irregularidade vedada expressamente por lei e que determina a desaprovação das contas. Decerto, e tal como constou do parecer conclusivo (fls. 749-756), o valor considerado irregular montou em **R\$ 4.986,38** (quatro mil novecentos e oitenta e seis reais e trinta e oito

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

centavos) – correspondente à soma de R\$ 475,00 e de R\$ 4.511,38, conforme tabela de fl. 753.

Tal fato infringe o disposto nos arts. 7º e 13, da Resolução TSE nº 23.464/2015, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 7º As contas bancárias somente podem receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador ou contribuinte, ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) no caso de recursos provenientes de outro partido político ou de candidatos.

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

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

I – o nome ou a razão social, conforme o caso, ou a inscrição no CPF do doador ou contribuinte, ou no CNPJ, em se tratando de partidos políticos ou candidatos:

- a) não tenham sido informados; ou
- b) se informados, sejam inválidos, inexistentes, nulos, cancelados ou, por qualquer outra razão, não sejam identificados; (...)

No caso dos autos, houve o recebimento de depósito em dinheiro com a identificação do CNPJ da própria agremiação, impossibilitando a identificação do real doador, no montante de R\$ 475,00, bem como o recebimento de recursos sem a identificação do CPF do doador, tendo a unidade técnica destacado (fl. 754):

Em sua manifestação, a agremiação anexou documentos de instituições financeiras, que não demonstram a identificação dos contribuintes (fls. 175/176, 623-626 e 627-643). Registre-se que, nos documentos de fls. 627-643, a informação referente aos cpf's dos contribuintes não ficou caracterizada como procedente de documento oficial, uma vez que os cpf's foram escritos a próprio punho. Quanto aos depósitos em dinheiro, a agremiação não se manifestou.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Logo, ante o ingresso de recursos sem a identificação da origem, impõe-se a **desaprovação das presentes contas, bem como a determinação do recolhimento do montante irregular ao Tesouro Nacional.**

II.II. Das sanções

Diante da verificação do recebimento de recursos de fonte vedada e de origem não identificada, bem como da aplicação irregular do Fundo Partidário, irregularidades graves e insanáveis, impõe-se a desaprovação das contas apresentadas pelo PSDB/RS, relativas à arrecadação e aplicação de recursos financeiros no exercício de 2016, bem como a imposição das seguintes sanções:

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

Diante do recebimento de **recursos oriundos de fontes vedadas e de origem não identificada e da aplicação irregular do Fundo Partidário**, 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%:

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 23.464/2015. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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).

Tendo em vista tratar-se de irregularidades consideradas graves e insanáveis, bem como o caráter educativo da sanção, impõe-se a aplicação da sanção de multa em seu patamar máximo.

Portanto, **o PSDB/RS deve transferir a quantia de R\$ 13.199,41** (treze mil cento e noventa e nove reais e quarenta e um centavos) **ao Tesouro Nacional** - correspondendo **R\$ 1.993,03** (mil novecentos e noventa e três reais e três centavos) **a recursos de fonte vedada, R\$ 4.986,38** (quatro mil novecentos e oitenta e seis reais e trinta e oito centavos) **a receitas de origem não identificada, e R\$ 6.220,00** (seis mil duzentos e vinte reais) **a aplicações irregulares de verbas do Fundo Partidário** - , mais multa de 20% sobre o total, 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.

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

Ante a constatação do recebimento de recursos de fontes vedadas, deve ser determinada a suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do artigo 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95 c/c artigo 47 da Resolução TSE nº 23.464/2015, que seguem, *in litteris*:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: (...)

II – no caso de recebimento de recursos mencionados no **art. 31**, fica suspensa a participação no Fundo Partidário **por um ano**; (...)

Art. 47. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o órgão partidário sujeito às seguintes sanções:

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

Ressalta-se a necessidade de observância da literalidade dos referidos dispositivos, uma vez que se trata de prestação de contas referente ao exercício 2016, disciplinada, portanto, pela Resolução TSE nº 23.464/15 e pelas alterações introduzidas pela Lei nº 13.165/15 à Lei nº 9.096/95.

Convém destacar que a Lei nº 13.165/15 revogou a redação do art. 37, §3º, da Lei nº 9.096/95 incluída pela Lei nº 12.034/09, a qual previa a possibilidade de dosimetria de 1 (um) a 12 (doze) meses da sanção de suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário.

Foi em razão do disposto no art. 37, §3º, da Lei nº 9.096/95 (incluído pela Lei nº 12.034/09) que o TSE pacificou a possibilidade de estender semelhante tratamento às hipóteses de recebimento de recursos de fontes vedadas e de origem não identificada, isto é, mitigou o disposto no art. 36 da Lei nº 9.096/95, a fim de aplicá-lo em conjunto com o mencionado art. 37, permitindo, assim, a aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade também para tais casos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, uma vez revogado o disposto no art. 37, §3º, da Lei nº 9.096/95 (incluído pela Lei nº 12.034/09), **não há mais a possibilidade de dosimetria da sanção de suspensão das quotas do Fundo Partidário quando da constatação de recebimento de recursos de fontes vedadas.**

Embora não se desconheça o viés constitucional do princípio da proporcionalidade, convém ressaltar que esse encontra o seu limite em **lei**, bem como que a mera alegação genérica de não ser razoável a aplicação da sanção prevista em lei não é apta a, por si só, afastá-la.

Isso porque o afastamento da consequência legal pelo Poder Judiciário exorbita da sua própria competência, uma vez que, ultrapassando o limite legal, na aplicação da lei, inova no ordenamento jurídico, isto é, cria hipótese de afastamento da sanção legal não prevista em lei, subvertendo, assim, o espírito da própria lei. Tem-se, portanto, que cabe ao Poder Legislativo a inovação no ordenamento jurídico, e não ao Poder Judiciário.

Além disso, convém ressaltar que a outra única hipótese da aplicação do princípio da proporcionalidade sedimentada pelo TSE dá-se para aprovação com ressalvas das contas quando as irregularidades verificadas correspondem a valores mínimos e não impedem a Justiça Eleitoral de exercer o seu controle, o que não é o caso dos autos.

E, ainda, a possibilidade de dosimetria, hoje, faz-se presente na nova redação do art. 37, no tocante à penalidade de multa de até 20%, momento no qual o aplicador do direito, sim, poderá mensurar a dosimetria adequada e necessária ao caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Impõe-se, portanto, a aplicação da pena de suspensão com base no art. 36, inciso II, da Lei n 9.096/95 c/c art. 47 da Resolução TSE nº 23.464/15, os quais não possibilitam graduação, prescrevendo o prazo único e taxativo de um ano, tendo o juízo de proporcionalidade já sido efetuado pelo Legislador.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto a Procuradoria Regional Eleitoral **suscita, preliminarmente, a inconstitucionalidade incidental do art. 55-D da Lei n.º 9.9096/95, acrescentado pela Lei n.º 13.831/2019.**

No mérito, manifesta-se pela desaprovação das contas, bem como pela determinação:

a) do recolhimento da quantia de R\$ 13.199,41 (treze mil cento e noventa e nove reais e quarenta e um centavos) ao Tesouro Nacional, correspondendo R\$ 1.993,03 (mil novecentos e noventa e três reais e três centavos) a recursos de fonte vedada, R\$ 4.986,38 (quatro mil novecentos e oitenta e seis reais e trinta e oito centavos) a receitas de origem não identificada, e **R\$ 6.220,00 (seis mil duzentos e vinte reais) a aplicações irregulares de verbas do Fundo Partidário, mais multa de 20% sobre o total, 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;**

b) da suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário pelo período de **1 (um) ano, nos termos do art. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/1995 c/c art. 47 da Resolução do TSE nº 23.464/2015, ante o recebimento de recursos de fontes vedadas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre, 14 de agosto de 2019.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL