

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Recurso Eleitoral n.º 0600046-56.2020.6.21.0159

Procedência: PORTO ALEGRE/RS – (113ª ZONA ELEITORAL)

Assunto: PARTIDO POLÍTICO - ÓRGÃO DE DIREÇÃO MUNICIPAL - PRESTAÇÃO
DE CONTAS - DE EXERCÍCIO FINANCEIRO

Polo ativo: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PORTO ALEGRE
RODRIGO OLIVEIRA

LEILA LUCÉLIA DALPIAZ DE MATTOS

Relator(a): DES. AMADEO HENRIQUE RAMELLA BUTTELLI

PARECER

**RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO
POLÍTICO. DIRETÓRIO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE
2016. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA.
REJEIÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO
CONFIGURADO. MÉRITO. RECEBIMENTO
DE RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. DOAÇÃO
ATRIBUÍDA A CPF INVÁLIDO. RECEBIMENTO DE
RECURSOS ORIUNDOS DE FONTES VEDADAS.
DETENTORES DE CARGOS DE CHEFIA E DIREÇÃO.
SENTENÇA QUE DESAPROVOU AS CONTAS E
DETERMINOU O RECOLHIMENTO AO TESOURO
NACIONAL DO VALOR EQUIVALENTE ÀS
IRREGULARIDADES (R\$ 4.649,00), ACRESCIDO DE
MULTA DE 20% E SUSPENSÃO DE NOVAS QUOTAS DO
FUNDO PARTIDÁRIO PELO PRAZO DE UM MÊS.
PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO
DO RECURSO.**

I – RELATÓRIO.

Trata-se de prestação de contas do Diretório Municipal do PARTIDO
DOS TRABALHADORES - PORTO ALEGRE, apresentada na forma da Lei n.º
9.096/95 e regulamentada pela Resolução TSE n.º 23.464/2015 e, no âmbito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

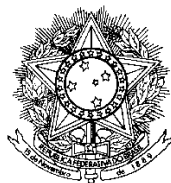
processual, pelas Resoluções TSE nºs 23.546/2017 e nº 23.604/2019, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2016**.

A sentença (ID 41833083, fls. 1-8) julgou desaprovadas as contas do partido, com fulcro no art. 46, inc. III, “a”, da Resolução TSE nº 23.464/2015, em razão do recebimento de recursos de origem não identificada (R\$ 198,00) e de fontes vedadas (R\$ 4.451,00), e determinou o recolhimento de quantia equivalente (R\$ 4.649,00) ao Tesouro Nacional, acrescida de multa de 20%, e a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário, pelo prazo de um mês.

Inconformado, o partido político interpôs recurso (ID 41833133, fls. 1-13) requerendo, preliminarmente, seja declarada a nulidade da sentença (tanto em relação ao recursos de origem não identificada quanto àqueles recebidos de fontes vedadas) sob a alegação de que, após apresentar documentos, a unidade técnica os utilizou para gerar novos apontamentos, resultando na emissão de um parecer conclusivo com cerceamento de defesa.

No mérito, quanto aos recursos de origem não identificada, limitou-se a requerer o afastamento da glosa relativa à doadora Ana Lucia Souza Castro, sem fundamentação. Quanto ao recursos provenientes de fontes vedadas, aduziu que os doadores “*não se encaixam no sentido de autoridade*” e, sucessivamente, pleiteou a aplicação da anistia criada pela Lei nº 13.831/2019. Por fim, caso mantidas as irregularidades, argumentou corresponderem a um percentual mínimo do total de recursos recebidos (1,65%), e postulou a aprovação das contas.

Digitalizados os autos do processo físico nº 233-62.2017.6.21.0113, passados para o formato eletrônico (0600046-56.2020.6.21.0159) e remetidos ao TRE-RS, foram encaminhados a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (ID 41942883).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

II.I – PRELIMINARMENTE.

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

O recurso é tempestivo. Colhe-se dos autos que a sentença foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral em 24/09/2020, que caiu numa quinta-feira (ID 41833083, fl. 9) e o recurso foi interposto no dia 28/09/2020, segunda-feira (ID 41833133, fl. 1). A interposição do recurso, portanto, respeitou o tríduo legal previsto no art. 276, § 1.º, do Código Eleitoral c/c art. 51, § 1.º, da Resolução TSE n.º 23.604/2019.

Destaca-se que o partido recorrente encontra-se devidamente representado por advogado (ID 41832233, fl. 59), nos termos do artigo 29, § 2º, inc. II, da Resolução TSE n.º 23.604/2019.

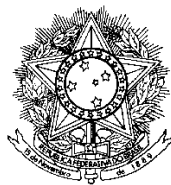
Portanto, o recurso merece ser conhecido.

II.I.II - Da preliminar de nulidade da sentença.

O recorrente postula, preliminarmente, seja decretada a nulidade da sentença, devolvendo-se o feito à origem, para novo julgamento.

Aduz que após apresentar os documentos complementares requeridos pela unidade técnica da Justiça Eleitoral, estes foram utilizados para gerar novos apontamentos, sem que tenha havido nova abertura de vista.

Entende, assim, que a sentença, fundada no parecer conclusivo emitido com cerceamento de defesa, padece de nulidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Não assiste razão ao recorrente.

Conforme corretamente justificado pelo decisor *a quo* (ID 41833083):

(...) Os examinadores estarão restritos aos documentos apresentados pelo prestador, visto que o exercício de 2016 não conta com sistema informatizado de análise de contas. Uma vez que o partido junta planilhas e listagens diferentes a cada vez que se manifesta, é lógico que essas novas informações passem a fazer parte dos pareceres. Todavia, as tipologias de irregularidades apontadas (recursos de origem não identificada e recursos de fontes vedadas) não sofreram inovação, uma vez que constavam do primeiro Exame e permaneceram, sendo alterados, apenas, os dados dos doadores, pois retificados posteriormente pelo partido.

Além disso, com o recurso, a agremiação partidária não especificou nenhuma razão fática (v.g. erro material) para afastar os apontamentos feitos pela unidade técnica no parecer conclusivo, limitando-se a reiterar teses de natureza jurídica (conceito de autoridade e anistia).

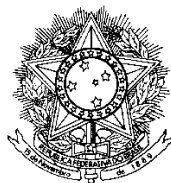
Percebe-se, assim, não haver cerceamento de defesa, mas apenas irresignação quanto ao não acolhimento das teses defensivas, matéria a ser tratada no mérito recursal.

Destarte, a rejeição da preliminar é medida que se impõe.

II.II – MÉRITO.

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

A unidade técnica, em seu parecer conclusivo, apontou 23 doadores cujo número de CPF informado pelo partido não possuía correspondência com o cadastro da Receita Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A sentença acolheu parcialmente as razões finais apresentadas pela agremiação partidária, entendendo com sanado o apontamento em relação a 22 doadores, restando irregulares tão somente as doações atribuídas à doadora Ana Lucia Souza Castro, CPF 430.341.740-49, no montante de R\$ 198,00.

Em razões recursais, a agremiação partidária postula o afastamento da glosa relativa a essa doadora, deixando, todavia, de apresentar qualquer justificativa a respeito.

O simples pedido não afasta os fundamentos da sentença.

Conforme constou no parecer conclusivo da unidade técnica (ID 41832933, fl. 13), a contribuinte em questão teve seu CPF verificado junto ao *site* da Receita Federal do Brasil, por meio do qual foi constatado que se encontra em situação inválida, não havendo correspondência entre o número informado pelo partido e o número do Cadastro de Pessoa Física.

Os recursos provenientes de doadores em situação irregular junto à Receita Federal do Brasil são considerados recursos de origem não identificada, nos termos do art. 13, parágrafo único, inc. I, alínea “b”, da Resolução TSE nº 23.464/2015, *in verbis*:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Destarte, deve ser mantida a sentença, no ponto em que considerou as doações atribuídas a Ana Lucia Souza Castro, no montante de R\$ 198,00, como recursos de origem não identificada.

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

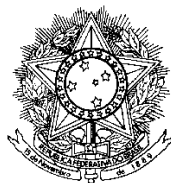
A sentença concluiu que houve o recebimento de recursos de fonte vedada, pois as doações/contribuições objeto de apontamento foram realizadas por detentores de cargos de chefia ou de direção na administração pública direta ou indireta, nos termos do impedimento descrito pelo art. 12, inc. IV, da Resolução TSE nº 23.464/2015, totalizando R\$ 4.451,00.

Em razões recursais, a agremiação partidária sustenta que os doadores objeto de apontamento pela unidade técnica da Justiça Eleitoral “*não se encaixam no sentido de autoridade*”. Sucessivamente, pleiteou a aplicação da anistia criada pela Lei nº 13.831/2019.

Sem razão o partido recorrente.

No que tange ao recebimento de recursos de fontes vedadas, tem-se que as contribuições anteriores a 06.10.2017 estão regidas pelo art. 31, inc. II, da Lei nº 9.096/95, e as posteriores àquela data pelo inc. V do mesmo artigo, com a redação dada pela Lei nº 13.488/2017, que assim dispõe:

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(...)

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

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:

(...)

V – pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

Vale ressaltar que, mesmo na redação anterior, o referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE nº 22.585/2007¹, segundo a qual foi pacificado que o conceito de “autoridade” abrangeria os *detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios*.

Posteriormente, a Resolução TSE nº 23.464/2015 não deixou dúvida de que os exercentes de cargos de chefia e direção se enquadram no conceito de autoridade pública para fins da vedação prevista no art. 31, inc. II, da Lei nº 9.096/95, com a redação vigente à época dos fatos. Dispunha o art. 12 da aludida Resolução:

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

I – origem estrangeira;

II – pessoa jurídica;

III – pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão; ou

IV – autoridades públicas.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

§ 1º Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso IV do *caput* deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta. (grifos acrescidos)

Assim, no exercício de 2016, não havia dúvida a respeito de quem era considerado autoridade pública para fins da vedação legal.

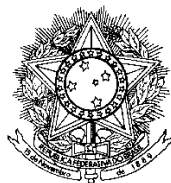
Importante salientar que a racionalidade da norma, como bem ressaltou o Ministro Cezar Peluso, que proferiu o voto condutor do acórdão na Resolução TSE n.º 22.585/07, está em “**desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes.**”.

Logo, a vedação imposta pela referida Resolução do TSE tem a função de obstar a partidização da administração pública, principalmente diante dos princípios da moralidade, da dignidade do servidor e da necessidade de preservação contra abuso de autoridade e do poder econômico.

A jurisprudência do TRE-RS posiciona-se de acordo com a linha de entendimento do TSE expressa na Resolução TSE n.º 22.585/2007, consoante se depreende dos julgados em destaque:

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. Art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95. Exercício financeiro de 2015. Preliminar afastada. Uma vez que as doações ilícitas continuaram mesmo após a mudança dos dirigentes, não se pode falar em ilegitimidade passiva dos gestores atuais.

Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. No caso, os recursos oriundos de chefe de seção, de coordenador e de diretor revelam-se fontes vedadas, porquanto enquadrados no conceito de autoridade pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Provimento negado.

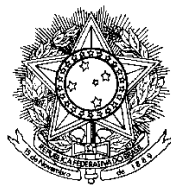
(Recurso Eleitoral n 2971, ACÓRDÃO de 15/12/2016, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 229, Data 19/12/2016, Página 10) (grifado).

Prestação de contas anual. Diretório estadual de partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. A apresentação dos Livros Diário e Razão, sem autenticação do primeiro no ofício civil, contraria o disposto no art. 11, parágrafo único, da Resolução TSE n. 21.841/04. Falha que compromete a verdade real do trânsito de recursos pela agremiação partidária. **Recebimento de recursos provenientes de titular de cargo de Chefe de Setor do Governo Estadual. Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos advindas de titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que tenham a condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia.** Recolhimento da quantia indevida ao Fundo Partidário. Falta de documentos fiscais para comprovação de despesas realizadas, em desacordo com o art. 9º da Resolução TSE n. 21.841/04. Valores correspondentes a empréstimo sem trânsito pela conta bancária da agremiação, em infringência ao art. 4º da resolução em destaque. Suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de dois meses. Desaprovação.

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

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

Quanto à suposta inconstitucionalidade da norma, muitas vezes alegada pelos partidos, não se verifica. Ao contrário, a disposição está em consonância com os princípios da **impressoalidade** e da **eficiência**, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, vez que, como já referido, a norma em comento busca evitar a partidarização da Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Outrossim, importa salientar que **a alteração no art. 31 da Lei nº 9.096/95 pela Lei nº 13.488/2017** - indo na contramão dos princípios da eficiência e impessoalidade na Administração Pública -, passando a permitir, no seu inc. V, a doação a partido de exercentes de função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, desde que filiados, **não pode retroagir para incidir sobre condutas que, à época da sua prática, importavam doações vedadas.**

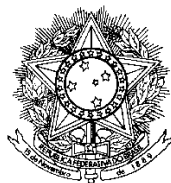
De fato, não há que se falar em aplicação retroativa das disposições previstas pela Lei nº 13.488/2017, uma vez ser pacífico o entendimento de que as prestações de contas são regidas pela lei vigente à época dos fatos² – *tempus regit actum* -, além de ter que ser despendido tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterarem-se as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da isonomia e da segurança jurídica – art. 926, CPC/15.

Nesse sentido, inclusive, já se posicionou reiteradas vezes esse TRE-RS:

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

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

2 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

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

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

4. Negado provimento.

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

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

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

A recente alteração promovida pela Lei n. 13.488/17, que modificou o art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doações de pessoas físicas, que exerçam função ou cargo público demissível ad nutum, desde que filiado ao partido político 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

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

Destaque-se que, no campo eleitoral, incabível a tese corrente no âmbito do direito administrativo sancionatório, acerca da aplicação da norma posterior mais benéfica, uma vez que, em tal matéria, há o influxo de outros princípios, como o da isonomia entre os competidores.

Com relação a tal princípio, precisa é a lição de José Jairo Gomes³:

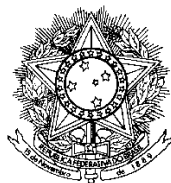
Previsto no artigo 5º da Lei Maior, o princípio da isonomia ou da igualdade impõe que a todos os residentes no território brasileiro deve ser deferido o mesmo tratamento ou tratamento igual, não se admitindo discriminação de espécie alguma – a menos que o tratamento diferenciado reste plena e racionalmente justificado, quando, então, será objetivamente razoável conceder a uns o que a outros se nega.

Esse princípio apresenta especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral. Avulta sua importância para o desenvolvimento equilibrado do processo eleitoral, bem como para a afirmação da liberdade e do respeito a todas as expressões políticas. Conforme acentua Muñoz (2007, p. 35):

“Desde la perspectiva del elector, el principio [da igualdad] encaja plenamente en la garantía de su libertad (art. 23, I, CE), puesto que **no puede existir una elección libre allí donde no haya existido una igualdad de oportunidades de entre los competidores electorales a la hora de influir en la formación de la voluntad electoral.** Desde la perspectiva del competidor el principio no es sino un elemento integrante del contenido constitucional de su próprio derecho de acceso a los cargos públicos em condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Ambos encajes, como acabo de decir, no son excluyentes, sino que son dos caras de una misma moneda [...]”

Sob a ótica de candidatos e partidos políticos, asseveram os eminentes juristas Fux e Frazão (2016, p. 119) que o princípio da igualdade reclama uma postura neutra do Estado “em face dos *players* da competição eleitoral i.e., partidos, candidatos e coligações), de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros”. **Ressaltam, ainda, que a centralidade do princípio em tela decorre de ser “pressuposto para uma concorrência livre e**

3 Direito eleitoral. 14. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, pp. 81-82



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

equilibrada entre os competidores do processo político, motivo por que sua inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas amesquinha a essência do próprio processo democrático".
(grifou-se)

Desse modo, no âmbito eleitoral, a liberdade a ser seguida não se dá apenas sobre o enfoque individual, como ocorre no direito sancionatório, senão sobre o enfoque geral da liberdade de escolha política, a qual deve ser informada, pressupondo-se, para tanto, a isonomia e o equilíbrio entre os diversos competidores.

Trazendo a aplicação do mencionado princípio para o campo dos recursos recebidos pelos partidos políticos, suponha-se, de um lado, um partido que cumpriu a regra do antes vigente art. 31, II, da Lei nº 9.096/95, com base na interpretação já consolidada no âmbito da Justiça Eleitoral, consoante veiculado sobretudo no art. 12, IV, c/c § 1º, da Resolução TSE nº 23.464/2015, e, portanto, não percebeu recursos de pessoas exercentes de função ou cargo em comissão, por se inserirem estas na condição de autoridade. Ora, tal partido sairá claramente prejudicado caso outros partidos que receberam tais recursos tenham aplicada a seu favor a alteração legislativa, pois terá contado, ao final do mesmo exercício, com menos recursos do que aqueles que descumpriram tal regra, vindo reduzidas, por consequência, as suas chances de influir na formação da vontade dos eleitores e difundir suas ideias e doutrinas.

Ademais, **descabido falar em aplicação da Resolução TSE nº 23.546/2017 para o exercício de 2016**, de forma a permitir a doação por filiados durante todo o referido exercício, pois esta, expressamente, em seu art. 65, refere que as suas disposições não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2018.

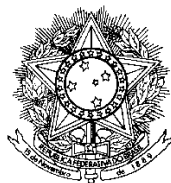
Apenas as normas processuais da aludida resolução é que retroagem, nos termos do § 1º do seu art. 65, o que não é o caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ainda, **no que se refere à anistia prevista no art. 55-D da Lei nº 9.096/95**, incluído pela Lei nº 13.831/2019, tem-se que essa Corte, no julgamento do RE nº 35-92.2016.621.0005, sob a relatoria do eminente Des. Eleitoral Gerson Fischmann, reconheceu incidentalmente a sua inconstitucionalidade formal e material, conforme a ementa que segue:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. DESAPROVAÇÃO. **MATÉRIA PRELIMINAR ACOLHIDA. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 55-D DA LEI N. 9.096/95, INCLUÍDO PELA LEI N. 13.831/19.** MÉRITO. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA E DE FONTE VEDADA. PORCENTAGEM REPRESENTATIVA DAS IRREGULARIDADES DIANTE DA TOTALIDADE DOS RECURSOS ARRECADADOS NO PERÍODO. AFASTADA A APLICAÇÃO DOS POSTULADOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DO JUÍZO DE DESAPROVAÇÃO. REDUZIDO O PERÍODO DE SUSPENSÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. AFASTADA A CONDIÇÃO DE QUE A SANÇÃO SUBSISTA ATÉ QUE OS ESCLARECIMENTOS SEJAM ACEITOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL. PROVIMENTO PARCIAL. 1. **Incidente de inconstitucionalidade suscitado pelo Procurador Regional Eleitoral. 1.1. O art. 55-D da Lei n. 9.096/95, norma legal objeto do aludido incidente, incluído pela Lei n. 13.831/19, assinala a anistia das devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições efetuadas, em anos anteriores, por servidores públicos os quais exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político. Ausência de notícia de que tenha havido oferecimento dos dados relativos à previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro quando da tramitação da proposta legislativa prevendo a renúncia da receita. Omissão que afronta a exigência constitucional incluída pela EC n. 95/16 no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A legislação infraconstitucional igualmente exige seja comprovado o impacto orçamentário e financeiro à concessão de benefício que gere a diminuição de receita da União, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e arts. 114 e 116 da Lei n. 13.707/18. 1.2. A anistia das verbas consideradas como oriundas de fontes vedadas – benefício instituído em causa própria e sem qualquer finalidade pública subjacente – atenta ao princípio da moralidade administrativa e desvirtua a natureza jurídica do instituto. 1.3. Vício de inconstitucionalidade formal e material. Acolhimento da preliminar. Afastada, no caso**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

concreto, a aplicação do art. 55-D da Lei n. 9.096/95, incluído pela Lei n. 13.831/19.

2. Mérito. O art. 7º, *caput*, e o art. 8º, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, estabelecem que as transações bancárias em favor do prestador de contas devem ser feitas, obrigatoriamente, mediante cheque cruzado ou depósito bancário direto, sempre com identificação do CPF ou CNPJ do doador. No caso dos autos, o examinador técnico detectou depósitos sem referência ao CPF ou CNPJ, sendo considerados de origem não identificada. Falha grave que impede o controle da Justiça Eleitoral sobre eventuais fontes vedadas e prejudica a transparência da contabilidade. 3. Constatado o recebimento de doações provenientes de autoridades públicas. Inaplicável ao feito, de forma retroativa, a alteração promovida pela Lei n. 13.488/17, que excluiu do rol de fontes vedadas o exercente de função ou cargo público demissível *ad nutum*, na administração pública direta ou indireta, desde que filiado à respectiva legenda. Incidência da legislação vigente à época dos fatos, em atenção aos princípios da isonomia e da segurança jurídica. 4. Manutenção do juízo de irregularidade das contribuições, as quais equivalem a 47,77% do total de recursos arrecadados, o que inviabiliza a aplicação dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, impondo a desaprovação das contas partidárias. 5. Afastada a penalidade de suspensão do recebimento de novas quotas até que a origem do recurso seja informada. A interpretação teleológica do texto do art. 46, inc. II, da Resolução TSE n. 23.432/14 evidencia que o repasse de novas quotas do Fundo Partidário somente ficará suspenso até que a justificativa seja aceita pela Justiça Eleitoral ou haja o julgamento do feito. Reduzido prazo de suspensão do Fundo Partidário para seis meses. Recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia impugnada, oriunda de origem não identificada e de fonte vedada. 6. Parcial provimento.

(TRE-RS, RE nº 35-92, Acórdão de 19/08/2019, Relator(a) DES. GERSON FISCHMANN, Publicação: DEJERS – Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS) (grifado)

Em suma, o referido dispositivo é inconstitucional, sob os seguintes argumentos:

(i) restou formalmente desrespeitado o art. 113 do ADCT, 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(ii) desrespeitou comando inscrito no art. 14 da LC nº 101/2000, regra esta materialmente constitucional, na medida em que disciplina o disposto no art. 163 da Constituição Federal⁴, que exige lei complementar para dispor sobre finanças públicas. Logo, não observou 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 1988⁵.

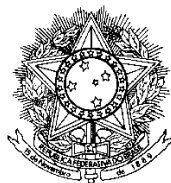
(iii) afrontou o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, insculpido no art. 16 da CF, em que estabelecido que “*A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência*”, cujo objetivo é atribuir segurança jurídica ao processo eleitoral, resguardar a estabilidade do processo eleitoral, preservando-o de alterações jungidas por conveniências circunstanciais;

(iv) atribuiu 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 alterarem-se as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da isonomia e da segurança jurídica – art. 926, CPC-15;

(v) violou o princípio da moralidade administrativa, prestigiado pela Constituição Federal em seu artigo 37, uma vez que beneficia diretamente os responsáveis pela edição da norma, representando um menoscabo às regras do jogo eleitoral, atingindo de forma reprovável a ética pública;

4 Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; (...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(vi) desrespeitou o princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal⁶, na medida em que beneficia quem descumpriu a norma legal em detrimento daqueles que limitaram sua conduta ao texto da lei, com as restrições financeiras daí decorrentes.

Destarte, deve ser mantida a sentença, no ponto em que considerou as doações recebidas de exercentes de cargos de chefia e direção, no montante de R\$ 4.451,00, como provenientes de fontes vedadas.

II.III – Da desaprovação das contas.

Comprovadas irregularidades (recebimento de recursos de origem não identificada e de recursos provenientes de fonte vedada) no valor total de **R\$ 4.649,00** que representa **1,65%** do total de recursos recebidos no exercício de 2016 (R\$ 280.616,40), a **desaprovação** das contas é medida que se impõe nos termos do art. 46, inc. III, “a”, da Resolução TSE nº 23.464/15, devendo ser impostas as seguintes sanções.

II.IV – Das sanções.

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

O recebimento de **recursos de origem não identificada e provenientes de fonte vedada** enseja o recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores irregulares, no montante de **R\$ 4.649,00**, acrescidos de multa de até 20%, nos termos da legislação vigente na época dos fatos – art. 37 da Lei nº 9.096/1995 c/c arts. 14, § 1º, e 49, ambos da Resolução TSE nº 23.464/2015, *in verbis*:

6 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

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 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. (....)

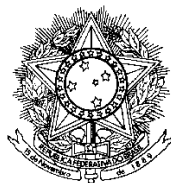
Art. 49, Resolução TSE nº 23.464/2015. A desaprovação das contas do partido implicará a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento) (Lei nº 9.096/95, art. 37).

No presente caso, configurado o recebimento de recursos de origem não identificada e oriundos de fonte vedada que representam 1,65% das receitas recebidas seria viável a redução do percentual de multa aplicado na sentença (20%).

Contudo, considerando a inexistência de recurso no ponto, deve ser mantido o percentual de 20%.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 36, Lei nº 9.096/1995. 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;

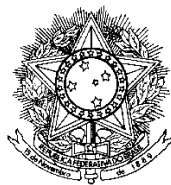
Art. 47. Resolução TSE nº 23.464/2015. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, o órgão partidário fica sujeito às seguintes sanções:

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 fica sujeito à suspensão da distribuição ou do repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário pelo período de um ano (Lei nº 9.096/95, art. 36, II);
(grifos acrescentados).

Em que pese a previsão legal de suspensão das cotas do Fundo Partidário pelo período de um ano no tocante ao recebimento de recursos de fonte vedada, entendemos que deve ser aplicado, necessariamente, o princípio da proporcionalidade, de forma a ensejar uma gradação da sanção de acordo com a representação percentual da irregularidade no tocante ao total das receitas recebidas.

Assim, no presente caso, configurado o recebimento de recursos oriundos de fonte vedada sem devolução aos doadores no prazo legal, conduta que representa 1,65% das receitas recebidas, correta a determinação da sentença de suspensão de novas quotas do Fundo Partidário pelo prazo de **01 (um) mês** em virtude das irregularidades em comento. Saliente-se que o recorrente não se insurgiu quanto à dosimetria da sanção.

Por essas razões, a manutenção da sentença é medida que se impõe.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

III – CONCLUSÃO.

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

Porto Alegre, 25 de agosto de 2020.

José Osmar Pumes
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL AUXILIAR