Resultado da busca

Nº único: 43-49.2015.602.0000 Nº do protocolo: 18692016

Nº do processo: 4349
Cidade/UF: Maceió/AL
Tipo da decisão: Decisão

monocrática

Data da decisão/julgamento:

25/8/2016

Classe processual: RESPE - Recurso Especial Eleitoral

Relator(a): Min. Luiz Fux

Decisão:DECISÃO

EMENTA: ELEIÇÕES 2014. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. RECURSO. APLICAÇÃO DE SANÇÃO. SUSPENSÃO DO REPASSE DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA A AGREMIAÇÃO. HIPÓTESE DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA SEARA ELEITORAL. ART. 25, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI № 9.504/97. INADMISSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. SANÇÃO. DECORRÊNCIA DE ATUAÇÃO DO PARTIDO. COMPROMETIMENTO DAS CONTAS DO CANDIDATO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral, com base no art. 276, I, a, do Código Eleitoral, em face de acórdão que julgou não prestadas as contas de campanha de Yonara Tenório Toledo, candidata a deputada federal nas Eleições de 2014, deixando de aplicar ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) a sanção de suspensão de quotas do Fundo Partidário. Eis a ementa do julgado (fls. 90):

"ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. CANDIDATA. DEPUTADA FEDERAL. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS À ANÁLISE DOS RECURSOS ARRECADADOS E DOS GASTOS DE CAMPANHA. IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR A REGULARIDADE DA CONTABILIDADE. NÃO PRESTAÇÃO. SANÇÃO À CANDIDATA. NÃO OBTENÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO NAS CONTAS DA CANDIDATA. NÃO INCIDÊNCIA DE SANÇÃO DE SUSPENSÃO DE QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 25, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N° 9.504/97. PRECEDENTES DO TSE E DO TRE/AL".

Em suas razões recursais, o Recorrente apontou ultraje ao art. 25, parágrafo único, da Lei nº 9.504/97, ao art. 58, II, c/c art. 54, § 4°, da Resolução-TSE n° 23.406/2014.

Assevera que "a não prestação de contas do candidato - situação posto nos autos, TAMBÉM deverá gerar penalidade ao seu Partido, na forma que propõe o art. 58, II (c/c art. 54, §4°), sob pena de termos uma absoluta incongruência não tolerável pelo sistema jurídico, qual seja: uma maior punição ao partido quando o seu candidato presta contas, porém as tem desaprovadas, do que aquele que sequer apresentou as contas" (fls. 104). Ademais, aduz que "partidos políticos e candidatos devem assumir a (co)responsabilidade pelas contas de campanha. E o ordenamento jurídico pátrio já comporta a possibilidade dessa responsabilização. É o que decorre do texto dos artigos 25, parágrafo único, da Lei 9.504/97, 54, § 4° e 58, II, da Resolução 23.406/2014. Não bastasse a expressa previsão legal, a própria CF/88 estabelece a `filiação partidária" como condição de elegibilidade (art. 14, §3°), de modo que não temos a `candidatura avulsa". Aos partidos compete - expressamente - o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III, CF/88), e há fundamento legal da solidariedade expresso em pontos análogos, exemplo art. 241, caput, do Código Eleitoral" (fls. 110). Argumenta que, na espécie, "vislumbra-se que a aplicação do art. 58, II, c/c art. 54, §4° da Resolução 23.406 do

TSE e art. 25, parágrafo único da Lei nº 9.504/97, deverá ser realizada, independentemente da constatação de irregularidade nas contas por ato do partido" (fls. 111).

Por fim, pleiteia o provimento do apelo e a consequente reforma do decisum, para que seja cominada a sanção prevista no art. 58, II, da Resolução-TSE n° 23.406/2014 ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - Estadual.

Em contrarrazões, a agremiação partidária argumenta pela inaplicabilidade da sanção prevista no parágrafo único do art. 25 da Lei das Eleições e do art. 58, II, da Resolução-TSE n° 23.406/2014, uma vez que aduz que "a solidariedade sempre decorre de previsão legal clara e congruente com o conjunto normativo sobre determinado tema" (fls. 123).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do agravo (fls. 130-137).

É o relatório. **Decido.**

Ab initio, assento que o recurso especial é tempestivo e encontra-se subscrito por advogada devidamente habilitada.

A controvérsia cinge-se em saber se o julgamento de não prestação de contas de candidato tem o condão de ensejar a suspensão das quotas do fundo partidário da agremiação, por força do art. 25, parágrafo único, da Lei nº 9.504/97.

Em substancioso parecer, a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso, assentando que a suspensão do repasse de quotas do fundo partidário para agremiação apenas se justifica quando a não prestação das contas de candidato decorrer de irregularidade imputada ao partido ou ao comitê financeiro. Vejamos o teor da posição ministerial (fls. 132-137):

"De fato, uma interpretação apressada do inciso II do art. 58 da Resolução TSE n.º 23.406/2014 leva a crer que, diante de uma decisão que julgar as contas eleitorais - seja de candidato ou de partido - como não prestadas, acarretará ao partido político a perda do direito ao recebimento da quota do fundo partidário.

Todavia, não há como considerar que a não prestação de contas de um candidato, afetaria, por si só, os repasses do fundo partidário. A consequência prática dessa interpretação não fica difícil de prospectar - as agremiações partidárias ficariam sem receber suas quotas, na medida em que são vários os casos de contas de candidatos julgadas não prestadas numa campanha eleitoral. Não se pode conferir interpretação a um dispositivo legal que integra um complexo normativo que atenta contra os próprios propósitos dos valores que esse sistema se propõe a tutelar. Inviabilizar o repasse de quotas partidárias de modo generalizado implica asfixiar as agremiações, subtraindo-lhes a principal fonte de provisão financeira, num sistema normativo que se propõe a estimular o saudável desenvolvimento dessas organizações.

[...]

Nota-se que para esse Tribunal a prestação de contas do candidato não implica repercussão na esfera jurídica da agremiação, posição diametralmente oposta à da tese sustentada pela parte recorrente em suas razões. Acrescente-se que a exegese do dispositivo deve respeitar o princípio que garante ao candidato administrar autonomamente suas contas (art. 20 da Lei n.º 9.504/97) e prestá-las diretamente à Justiça Eleitoral (art. 28, § 2º, da Lei n.º 9.504/97). Pela regularidade das contas responde o candidato e não o partido, salvo se este assumir as contas do candidato.

Desse modo, como se deve interpretar o disposto no art. 58, inciso II, da Resolução TSE n.º 23.406/2014? Importante destacar que o referido inciso extrai seu fundamento de validade do art. 25 da Lei n.º 9.504/97, que foi reproduzido integralmente no § 4° do art. 54 da Resolução TSE n.º 23.406/14. É inevitável que se transcreva ambas as regras:

`Art 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação."

`Art. 58. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarretará:

I - ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas;

II - ao partido político, a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário, nos termos dos § 3° e 4° do art. 54 desta resolução."

O art. 25 da Lei n.º 9.504/97 não existia no texto original da Lei das Eleições - foi introduzida pela Lei n.º 12.034/2009. Conquanto a interpretação histórica não tenha nenhum caráter vinculativo, vale a pena investigar como surgiu esse dispositivo nos debates no Congresso Nacional. A redação foi introduzida durante a votação em plenário, por emenda elaborada pelo deputado José Aníbal, então líder do PSDB. Segundo a justificativa, a proposta tinha `por objetivo dar à perda de repasse de quotas do fundo partidário, pelos partidos, em razão da desaprovação de contas de candidatos, o mesmo tratamento que se pretende dar com este projeto com a alteração do art. 37, § 3º, da lei 9.096/95, que trata da desaprovação de contas dos partidos políticos". Que `mesmo tratamento" é esse a que se refere a emenda em questão? É que os partidos que tinham suas contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral ficavam um ano sem receber as quotas do fundo, pois a redação original se limitava a dizer que, rejeitadas as contas da agremiação, ela ficava sujeita à suspensão das cotas do fundo partidário, sem estabelecer prazo. O TSE passou a aplicar essa sanção de modo proporcional, determinado a suspensão das quotas de um mês a um ano, conforme a gravidade da conduta. O legislador positivou esse entendimento e transformou-o no disposto no art. 37, § 3º, da Lei n.º 9.096/95: Lei n.º 9.096/95, art. 37 (...)

§ 3. ° A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação."

Ao modificar com essa redação a Lei n.º 9.096/95 e adequar a suspensão das quotas partidárias ao princípio da proporcionalidade, o Congresso resolveu aplicar a mesma regra na hipótese de rejeição de contas do candidato e criou o parágrafo único do art. 25 da Lei n.º 9.504/97.

Ocorre que houve um equívoco, pois nunca houve suspensão de quotas do partido por conta de rejeição de contas do candidato. A emenda, que terminou por ser aprovada, conferiu um tratamento à rejeição de contas do candidato própria da prestação de contas do Partido Político. Aplicou o princípio da proporcionalidade a uma sanção que não existia - suspensão de quotas do partido por ato do candidato.

Esse breve histórico se faz para se entender a gênese do parágrafo único do art. 25 da Lei n.º 9.504/97. Não se desconhece, entretanto, que, existindo equívoco ou não durante as tratativas do Congresso, sabe-se que essa circunstância não tem qualquer relevância sobre a imperatividade da norma posta. Positivado que seja o direito, deve ser aplicado.

Ainda que seja assim, o julgador, vale insistir, deve conferir à regra em discussão interpretação que lhe confira coerência dentro do sistema que ela integra.

Sendo assim, de que modo se pode dar coerente aplicabilidade ao artigo 25, parágrafo único, da Lei das Eleições e, por conseguinte, ao art. 58, inciso II, da Resolução TSE n.º 23.406/14?

Nota-se que a menção a candidato, no parágrafo único do art. 25 da Lei n.º 9.504/97, se insere no tratamento legal dado à atuação do partido político, conforme dispõe o caput do artigo:

Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

O contexto, portanto, se vincula à atuação do partido na campanha. Sabe-se que a interpretação do parágrafo de um artigo deve ser feita em harmonia com a cabeça do dispositivo. E o caput do art. 25 da Lei n.º 9504/97 está se referindo à hipótese em que o partido atua na campanha de certo candidato, com comitê financeiro específico para aquele pleito. É nesse caso, ou seja, quando as contas do candidato são rejeitadas por ato do próprio partido político, que este pode sofrer as consequências ali previstas - mas isso quando da prestação de contas do partido político - nunca no processo de prestação de contas do candidato.

Imagine-se, por exemplo, hipótese em que o comitê financeiro de um Partido Político, em certa campanha

eleitoral, receba vultosa contribuição de fonte não identificada. E o partido repassa esses valores para o comitê de campanha do candidato, sem que o candidato cuide de velar pela identificação da origem, violando assim o disposto no art. 26, § 3º, da Resolução TSE n.º 23.406/2014. Isso implicará a rejeição de contas do candidato e repercutirá sobre as contas do Partido Político naquele ano. Essa é a interpretação correta desse artigo e não a que dá o recorrente em suas razões.

O regime das contas dos candidatos é distinto e está pormenorizadamente regulado no art. 30 da Lei n.º 9.504/97, também alterado pela Lei n.º 12.034/2009.

A intelecção da lei, portanto, deve ser no sentido de que quando o partido, por ato próprio ou do comitê financeiro a ele vinculado, praticar irregularidade capaz de ocasionar a rejeição de contas do candidato, ele, partido, parte no processo de exame de suas contas, poderá ser responsabilizado. É o que diz o artigo 17 da Lei n.º 9.504/97: `As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei."

Portanto, somente quando as despesas da campanha eleitoral de candidato ficarem sob a responsabilidade dos partidos é que incidirá sobre estes, por ato próprio, a suspensão das quotas do fundo partidário, quando da prestação de suas contas anuais ou de campanha.

No caso, considerando que as contas não foram prestadas pelo partido, não há como responsabilizar, nestes autos, o PMDB - Estadual" .

O Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas entendeu corretamente pela não aplicação, ao partido político, da penalidade de suspensão do repasse de quotas do fundo partidário como consectário do julgamento da não prestação de contas referente à campanha da candidata a ele filiada.

Com efeito, anoto que a tese aventada pelo recorrente cria indevida hipótese de responsabilidade objetiva na seara eleitoral, na medida em que toda e qualquer não prestação de contas de candidatos implicaria automaticamente a sanção de suspensão de quotas do fundo partidário a que faria jus a agremiação política pela qual este candidato disputou o pleito, independentemente de se examinar eventual atuação ou dolo de sua parte. As contas dos candidatos e das agremiações, ainda que referentes à arrecadação de recursos de campanha de um mesmo pleito eleitoral, são analisadas de forma autônoma e independente. É dizer: as conclusões acerca de supostas (ir)regularidades apuradas em qualquer delas não pode ser trasladada, de forma açodada e sem um rigoroso escrutínio, para valoração das (ir)regularidades das contas apreciadas no outro processo, e, com maior razão, para a cominação de penalizações. Ora, se uma mesma irregularidade ensejasse, sem análise pormenorizada e sem maiores reflexões, a punição de partidos e candidatos, inexistiria razão de ambos prestarem contas. Seria suficiente o pronunciamento judicial acerca das contas da agremiação para determinar a sorte das contas de seus filiados postulantes a cargos eletivos.

Ademais, considerando-se que o ordenamento jurídico consubstancia um todo unitário e harmônico, a interpretação sistemática induz a inter-relação das disposições legais a fim de se buscar a intelecção mais coerente com o conjunto normativo.

Nessa toada, registro que a mens legis de um parágrafo de um determinado artigo não prescinde da análise acurada da essência normativa da integralidade do comando legal, exatamente como se verifica na hipótese vertente. De efeito, do regramento disposto no caput do art. 25 da Lei nº 9.504/97, a melhor interpretação extraída é a de que a imposição de sanção de suspensão do repasse de novas quotas do fundo partidário, prevista no seu parágrafo único, deverá decorrer de ato praticado pela grei partidária que, desviando-se das normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos de campanha, comprometa a regularidade das contas de seus candidatos. Esta Corte Superior, na sessão jurisdicional de 17/9/2015, julgando o REspe nº 5881-33/RJ, de relatoria da Min. Maria Thereza de Assis Moura, decidiu por unanimidade que, em interpretação ao parágrafo único do art. 25 da Lei nº 9.504/97, a sanção de suspensão de quotas do fundo partidário somente se aplica quando a não prestação das contas de candidato tiver como causa irregularidade decorrente de ato do partido.

Pelo exposto, nego seguimento ao recurso, com fulcro no art. 36, § 6°, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral.

Publique-se.

Brasília, 25 de agosto de 2016.

MINISTRO LUIZ FUX Relator

Publicação:

DJE - Diário de justiça eletrônico - 21/09/2016 - Página 20-23