



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 50-79.2017.6.21.0020 – CLASSE 32 – ARATIBA – RIO GRANDE DO SUL

Relator: Ministro Admar Gonzaga

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrido: Partido dos Trabalhadores (PT) – Municipal

Advogado: João Antonio Dallagnol – OAB: 90344/RS

RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO MUNICIPAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DOAÇÃO. DETENTORES DE MANDATO ELETIVO. NORMA DO ART. 31, II, DA LEI 9.096/95, VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO LEGAL. DESPROVIMENTO.

1. A Corte Regional Eleitoral reformou a decisão do juiz de primeiro grau que desaprovou as contas do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores, em virtude do recebimento de doações provenientes de vereadores, os quais, segundo o magistrado eleitoral, seriam fontes vedadas por estarem inseridos no conceito de “autoridades públicas”, a que aludia o inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95, vigente à época dos fatos.

2. Na redação original da norma, o referido dispositivo estabelecia a proibição do recebimento pelas agremiações partidárias de recursos provenientes de “autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38”.

3. Em 6.10.2017, foi publicada a Lei 13.488, que suprimiu o termo “autoridades” do inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95.

4. A norma inculpada no inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95 foi objeto da ADI 5494, proposta pelo Partido da República, na qual se arguiu a inconstitucionalidade do termo “autoridade”, para fins do recebimento pelos partidos políticos de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, de qualquer natureza. Diante da

alteração legislativa posterior, que excluiu o termo que motivou a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a ADI 5494 foi extinta sem resolução do mérito, por perda de objeto, com base nos arts. 485, VI, do CPC e 21, IX, do RISTF, em decisão monocrática publicada em 14.6.2018.

5. Considerando tratar-se de direito material de natureza não penal e observando-se o princípio da irretroatividade, o dispositivo legal deve ser aplicado aos fatos ocorridos durante a sua vigência, segundo o princípio *tempus regit actum*, à luz do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

6. Em várias oportunidades, este Tribunal, ao analisar a *mens legis* do art. 31, II, da Lei 9.096/95, manifestou-se no sentido de vincular a vedação legal disposta no referido dispositivo aos critérios voltados ao interesse público, notadamente aos princípios constitucionais da Administração Pública atinentes à legalidade, moralidade e impessoalidade.

7. Esta Corte, procedendo à interpretação do art. 31, II, da Lei 9.096/95, na sua redação original, firmou o entendimento de que os ocupantes de cargos em comissão que exerçam funções de chefia ou direção não poderiam realizar doação às agremiações, para se evitar a utilização de cargos públicos como moeda de troca ou que os recursos públicos recebidos por tais agentes a título de remuneração fossem direcionados para financiar os partidos políticos, de forma indireta. Precedentes.

8. A vedação imposta pela norma, ao proibir doações feitas por autoridades públicas, teve o objetivo de obstar a partidarização da administração pública e de manter a preservação do interesse público contra eventuais abusos.

9. Tal entendimento não se aplica aos detentores de mandato eletivo, que são eleitos de acordo com a vontade popular e estão sujeitos à perda do cargo somente nas hipóteses restritas previstas em lei, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

10. Diante da ausência de afronta ao inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95, vigente à época dos fatos, deve ser mantido o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral que aprovou a prestação de contas do partido, inicialmente desaprovadas unicamente em razão do recebimento de doações advindas de vereadores.

Recurso especial a que se nega provimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do voto do relator.

Brasília, 26 de outubro de 2018.

MINISTRO ADMAR GONZAGA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhora Presidente, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso especial (fls. 173-185v) em face do acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (fls. 166-167v) que, por unanimidade, deu provimento a recurso eleitoral para aprovar a prestação de contas do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), alusiva ao exercício financeiro de 2016, considerando lícitas as doações recebidas pela agremiação partidária provenientes de detentores de mandato de vereador.

Eis a ementa do acórdão regional (fl. 166):

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DESAPROVAÇÃO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE FONTES VEDADAS. CONTRIBUIÇÕES DE FILIADOS. AGENTE POLÍTICO. DETENTOR DE CARGO ELETIVO. VEREADOR. CONCEITO DE AUTORIDADE. PROVIMENTO. APROVAÇÃO.

Constituem recursos oriundos de fontes vedadas as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Recentemente, este Tribunal alterou seu entendimento para concluir que os agentes políticos, dentre os quais se inserem os detentores de mandato eletivo, não são alcançados pela vedação do art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. No caso, a agremiação partidária recebeu contribuições de detentores de mandato eletivo de vereador. Doação considerada lícita. Aprovação das contas.

Provimento.

Nas razões do recurso especial, o Ministério Público Eleitoral alega, em síntese, que:

a) houve afronta ao art. 31, II, da Lei 9.096/95 (redação vigente à época de exercício financeiro de 2016), tendo em vista que o partido percebeu doação realizada por detentores de mandato eletivo de vereador, o que caracteriza recebimento de recursos de fonte vedada;

b) há dissídio jurisprudencial devidamente demonstrado por intermédio do cotejo analítico entre o acórdão vergastado e julgados do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais e do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso, que observaram os mesmos critérios estabelecidos no julgamento do REspe nº 49-30, ao contrário do que ocorreu no acórdão recorrido;

c) o entendimento adotado pelo Tribunal *a quo* afastou os detentores de mandato eletivo do conceito de autoridade previsto na redação do art. 31, II da Lei 9.096/95, para fins de análise das doações recebidas pelo partido;

d) não há pretensão de reapreciação de provas, ensejando-se apenas a reavaliação jurídica da matéria versada nos dispositivos prequestionados, para fins do reconhecimento e inserção de detentores de mandato eletivo no conceito de autoridades;

e) deve ser levada em consideração a nova sistemática do Código de Processo Civil, que privilegia a força dos precedentes jurisdicionais com o fim de uniformização, integração e coerência da jurisprudência.

Requer, em caráter de urgência, o conhecimento e o provimento do recurso especial, para que seja reformado o acórdão recorrido e mantida a sentença condenatória; a suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pela agremiação recorrida por um ano e o recolhimento do valor de R\$ 2.763,95 (dois mil, setecentos e sessenta e três reais e noventa e cinco centavos) ao Tesouro Nacional. Subsidiariamente, requer sejam consideradas ilícitas as doações realizadas pelos vereadores e determinado seu recolhimento ao Tesouro Nacional.

Não houve apresentação de contrarrazões, conforme certificado à fl. 212.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, em seu parecer (fls. 216-219v), manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso especial nos exatos termos do apelo.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhora Presidente, o recurso especial é tempestivo. O Ministério Público Eleitoral foi intimado pessoalmente do acórdão regional em 31.1.2018 (fl. 171v), quarta-feira, e o apelo foi interposto em 5.2.2018 (fl. 173), segunda-feira, pelo Procurador Regional Eleitoral.

Na espécie, a Corte Regional deu provimento a recurso para aprovar as contas do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores de Aratiba/SP referentes ao exercício de 2016, sob o argumento de que o recebimento de doações feitas por vereadores não constitui afronta ao disposto na redação original do art. 31, II, da Lei 9.096/95, segundo a qual é vedado ao partido receber contribuições de *“autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38”*.

Destaco, por pertinente, os seguintes excertos do aresto recorrido (fls. 166v-167v):

No mérito, as contas da agremiação foram desaprovadas em razão do recebimento de um total de R\$ 2.632,34, proveniente de vereadores do partido, considerados autoridade pública, nos termos do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95, motivo pelo qual é vedada a sua doação.

O art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 veda o recebimento de doações procedentes de autoridades públicas, como se verifica por seu exposto teor:

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.

De fato, o entendimento fixado pelo juízo de primeiro grau está em consonância com a posição adotada por este Tribunal a partir da Consulta n. 109-98, de relatoria do Dr. Leonardo Tricot Saldanha, e julgada no dia 23.9.2015, na qual se entendeu que a vedação prevista no artigo acima transcrito alcança também os detentores de mandatos eletivos.

Todavia, em recente julgado, o Tribunal reviu seu entendimento, para concluir que os agentes políticos, dentre os quais se inserem os detentores de mandato eletivo, não são alcançados pela vedação do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95. Extraí-se do acórdão a seguinte ementa:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. RECEBIMENTO DE DOAÇÃO REALIZADA POR DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA NORMA. NÃO CARACTERIZADA FONTE VEDADA. LICITUDE DA DOAÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA. APROVAÇÃO DAS CONTAS. PROVIMENTO.

Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos advindas de autoridades públicas, vale dizer, aqueles que exercem cargos de chefia ou direção na administração pública, direta ou indireta. Definição expressa no texto do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15.

No caso, a agremiação partidária recebeu recursos de detentor de mandato eletivo de prefeito. O texto normativo não contempla os agentes políticos. Impossibilidade de se dar interpretação ampliativa à norma que traz uma restrição de direitos. O detentor de mandato eletivo não é titular de cargo nomeado em razão de vinculações partidárias, ao contrário, exerce “munus” público, eleito pelo povo. As doações realizadas por essa espécie de agente não possuem a potencialidade de afetar o equilíbrio entre as siglas partidárias. Caracterizada, assim, a licitude da doação efetuada pelo prefeito. Fonte vedada não caracterizada. Reforma da sentença para aprovar as contas.

Provimento.

(TRE/RS, RE 14-78, Rel. Des. Federal João Batista Pinto Silveira, julgado em 06.12.2017.)

A Corte entendeu que o fundamento para vedar a doação de detentores de cargos de direção e chefia, qual seja, a necessidade de evitar a distribuição de funções públicas com o intento de alimentar os cofres partidários, não está presente quando a doação advém de ocupantes de mandatos eletivos, pois são levados ao cargo pela vontade popular.

Nessa linha de raciocínio, considerar tais doadores como autoridade pública significa atribuir interpretação ampliativa de uma norma restritiva de direitos, o que não se coaduna com a ordem constitucional.

Assim, considerando que a única irregularidade apontada na sentença foi o recebimento de um total de R\$ 2.632,34 proveniente

de vereadores, deve ser reformada a decisão recorrida, para, de acordo com o mais novo entendimento firmado por este Tribunal, considerar lícitas as referidas doações, aprovando-se as contas da agremiação.

Ante todo o exposto, voto pelo provimento do recurso, para aprovar as contas do Partido dos Trabalhadores de Aratiba relativas ao exercício financeiro de 2016.

Nas razões recursais, o Ministério Público defende o desacerto do aresto regional ao concluir pela licitude da doação feita por vereadores do partido. Argumenta que, ao contrário do entendimento da Corte de origem, o conceito de “autoridade”, constante no texto legal vigente à época dos fatos, englobaria os detentores de mandato eletivo, que são autoridades públicas que detêm parcela do poder estatal, o que importaria a desaprovação das contas, a determinação do recolhimento dos valores ao erário e a aplicação da pena de suspensão das quotas do Fundo Partidário.

O recorrente invoca o posicionamento desta Corte manifestado nos julgados nos quais se discutiu o alcance do termo “autoridade”, para fins da proibição legal, indicando vários precedentes em que este Tribunal, procedendo à interpretação da norma, concluiu pela vedação do recebimento pelos partidos políticos de doações provenientes de agentes públicos detentores de cargo em comissão demissíveis *ad nutum*.

Nas razões do apelo, destacou-se, em especial, o posicionamento manifestado pelo Min. Henrique Neves no julgamento do REspe 49-30, *DJe* de 20.11.2014, e que não foi indicado na ementa do julgado, no sentido de que “*o conceito de autoridade pública deve abranger os **agentes políticos** e servidores públicos, filiados ou não a partidos políticos, investidos de funções de direção ou chefia, não sendo admissível, por outro lado, que a contribuição seja cobrada mediante desconto automático na folha de pagamento*” (grifo nosso), entendimento que teria sido reiterado por ocasião do julgamento monocrático do AI 82-39, também da relatoria de Sua Excelência, *DJe* de 28.8.2015.

Inicialmente, no que tange à redação original do art. 31 da Lei 9.096/95, relevante consignar que a norma descrita no inciso II do referido dispositivo foi objeto da ADI 5.494, proposta pelo Partido da República, na qual

se apontou a inconstitucionalidade do termo “autoridade”, para fins do recebimento pelos partidos políticos de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, de qualquer natureza.

No entanto, o mérito não chegou a ser analisado pela Suprema Corte, tendo em vista a edição da Lei 13.488, de 6.10.2017, que suprimiu o termo “autoridade” do inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95.

Portanto, diante da alteração legislativa posterior, que excluiu o termo que motivou a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a ADI 5.494 foi extinta sem resolução do mérito, por perda de objeto, com base nos arts. 485, VI, do CPC e 21, IX, do RISTF, em decisão monocrática publicada em 14.6.2018.

Transcrevo os fundamentos adotados pelo relator da ADI, Min. Luiz Fux:

A presente ação direta de inconstitucionalidade carece de objeto.

Com efeito, a controvérsia se refere à validade da expressão “autoridade” integrante da redação original do inciso II do artigo 31 da Lei federal 9.096/1995, que implicava na vedação aos partidos políticos de receberem contribuição ou auxílio pecuniário de autoridades públicas. Ocorre que o inciso II do artigo 31 da Lei federal 9.096/1995 foi alterado pela Lei federal 13.488/2017 e passou a ter a seguinte redação:

“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 – entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;”

Assim, com a supressão da expressão “autoridade” do dispositivo legal impugnado, não subsiste o quadro normativo que deu azo à propositura da presente ação.

Deveras, como o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade da norma e o seu conseqüente expurgo do ordenamento jurídico, a revogação da disposição legal questionada implica na prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação superveniente do ato normativo impugnado ou o exaurimento de sua eficácia impede o prosseguimento da própria

ação direta de inconstitucionalidade. A propósito, colaciono os seguintes julgados:

[...]

Ex positis, diante da perda do objeto da ação, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos artigos 485, VI, do CPC/2015 e 21, IX, do RISTF.

A questão chegou a ser submetida a esta Corte no âmbito da Consulta 130-25, que não foi conhecida em razão de o tema estar sendo discutido no STF, em no julgamento da ADI 5.494. Eis a ementa do julgado:

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. DOAÇÃO. AUTORIDADE. CONCEITO. ART. 31, II, DA LEI 9.096/95. MATÉRIA SUBMETIDA AO STF. ADI 5.494. ANTECIPAÇÃO. MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. INDEFERIMENTO.

1. Não se conhece de consulta cujo tema encontra-se em discussão no âmbito do c. Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

2. No caso, questiona-se se é lícito a partido político receber doação ou contribuição financeira de detentor de mandato eletivo, considerando-se que o art. 12, § 2º, da Res.-TSE 23.432/2014, que regulamentou o art. 31, II, da Lei 9.096/95, não teria incluído mandatários no conceito de autoridade pública.

3. Todavia, o significado do vocábulo “autoridade”, contido em ambos os dispositivos, é objeto da ADI 5.494, que poderá ser examinada não apenas quanto à sua causa de pedir (enquadramento de servidores demissíveis ad nutum) como também por fundamentação jurídica diversa (causa petendi aberta), a teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4. Pedido de reconsideração indeferido.

(CTA 130-25, rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 29.9.2016)

Quanto aos precedentes indicados nas razões recursais, em relação ao alcance da norma contida no inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95, é relevante frisar que esta Corte até o momento não adotou entendimento específico sobre a matéria objeto dos presentes autos, o que, inclusive, foi destacado pelo então Min. Henrique Neves por ocasião do julgamento do REspe 49-30, oportunidade em que Sua Excelência ressaltou que o tema atinente às doações feitas por detentores de mandatos eletivos aos partidos políticos seria objeto de ampla discussão no âmbito do PA 1581-56, que visava à reformulação da Res.-TSE 21.841. Confira-se:

Anoto que tal entendimento já está previsto no âmbito da proposta de minuta de resolução contida no Processo Administrativo nº 1581-

56, que visa a reformulação da Res.-TSE nº 21.841, que trata da alteração da resolução deste Tribunal relativa à prestação de contas anual dos partidos políticos e foi submetida ao debate da sociedade em audiência pública, na qual diversas manifestações se insurgiram sobre o alcance do dispositivo da minuta, que atingiria os detentores de mandatos.

Tal discussão, contudo, que será em breve solucionada por esta Corte, não alcança o presente caso, uma vez que aqui a caracterização das doações como provenientes de autoridades públicas não decorre do exercício de mandato, e sim da constatação contida no voto condutor do acórdão recorrido de que as quatro doações recebidas pelo partido referem-se a doadores “que ocuparam cargo de chefia/direção no exercício de 2012” (fl. 274), conforme informado pelo próprio partido.

No julgamento do aludido PA 1581-56, este Tribunal alterou a redação do art. 5º da Res.-TSE 21.841, o qual identificava, a teor do disposto no art. 31 da Lei 9.096/95, as fontes vedadas para realizar doações aos partidos políticos, sem, no entanto, incluir expressamente os agentes políticos na vedação de que trata a norma.

Ainda no âmbito de tal julgamento, o então relator, Min. Henrique Neves, esclareceu que, após os debates sobre a matéria disciplinada pelo art. 31 da Lei 9.096/95, esta Corte optou por considerar “autoridades” apenas aqueles que exercem cargos de chefia ou direção na administração pública, assinalando a possibilidade de que outras eventuais análises sobre o tema fossem feitas em cada caso concreto.

Para o melhor esclarecimento, reproduzo os seguintes termos do julgamento do PA 1581-56, em que foi revogada a Res.-TSE 21.841:

Em relação às fontes vedadas, mereceu maior debate a relativa à proibição de doações por parte de autoridades públicas, consoante previsto no inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096, em face da divergência, inclusive nos precedentes desta Corte sobre o tema.

Assim, descartando a versão inicialmente proposta, optou-se por prever apenas que “consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso XII do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta” (art. 12, § 2º), de modo a permitir que eventuais análises sejam realizadas nos casos concretos, de acordo com o contexto e as circunstâncias verificadas.

Portanto, o art. 12 da Res.-TSE 23.432 (PA 1581-56) – que regulamenta o disposto no Título III da Lei 9.096/95 –, ficou assim redigido:

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 – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive Fundações Públicas;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas;

X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público;

XII – autoridades públicas;

§ 1º Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, salvo se receberem recursos públicos.

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

§ 3º As vedações previstas neste artigo atingem todos os órgãos partidários, inclusive suas fundações, observado o disposto no § 2º do art. 20 desta Resolução.

No entanto, após a publicação da Res.-TSE 23.432, em 30.12.2014, houve a alteração legislativa para excluir da norma a proibição de doação feita por “autoridades” aos partidos políticos.

A redação original do art. 31, II, da Lei 9.096/95 estabelecia a proibição do recebimento pelas agremiações partidárias de recursos de “autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38”.

Após a alteração legislativa, o art. 31 da Lei 9096/95 passou a ser assim redigido:

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:

I – entidade ou governo estrangeiros;

II – entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.488, de 6/10/2017)

III – (Revogado pela Lei nº 13.488, de 6/10/2017)

IV – entidade de classe ou sindical;

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. (Inciso acrescido pela Lei nº 13.488, de 6/10/2017)

[Grifo nosso.]

Com efeito, de acordo com a atual legislação, não mais subsiste a proibição de doação feita por “autoridades” a partidos políticos.

Tendo em vista que a alteração legislativa que excluiu a vedação legal motivadora da interposição do presente recurso ocorreu após os fatos objeto dos autos, cumpre inicialmente analisar qual o dispositivo legal incidente à espécie, considerados os princípios atinentes à aplicação da lei no tempo.

Como é cediço, a irretroatividade legal constitui princípio geral de direito, segundo o qual as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro, ou seja, para reger situações que se apresentem a partir do momento em que a norma entra em vigor, só podendo surtir efeitos retroativos quando a própria lei assim estabeleça ou no caso de norma penal mais benéfica, a qual deve ser aplicada retroativamente em favor do réu.

Os autos tratam da prestação de contas referentes ao exercício de 2016, portanto, a doação ocorreu ainda na vigência da norma que proibia o recebimento pelos partidos políticos de doações feitas por “autoridades” públicas, entre as quais, segundo o Ministério Público, se incluíam os detentores de mandato eletivo.

Portanto, considerando tratar-se de norma de direito material e de natureza não penal e observando-se o princípio da irretroatividade, a norma

deve ser aplicada aos fatos ocorridos durante a sua vigência, segundo o princípio *tempus regit actum*, à luz do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido é o atual entendimento desta Corte, especialmente firmado nos casos da imposição de multa por doação para campanha eleitoral feita por pessoa jurídica, cujos fatos ocorreram durante a vigência do art. 81 da Lei 9.504/97 – que depois fora revogado e declarado inconstitucional pelo STF.

Acerca da possível retroatividade da lei em matéria não penal, no âmbito do direito eleitoral, este Tribunal decidiu ser “*impróprio afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei benéfica em favor da doadora, seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determina, e, principalmente, porque não há lei mais benéfica que permita – sem nenhum limite ou sanção – as doações realizadas pelas pessoas jurídicas*” (AI 145-63, rel. Min. Henrique Neves, DJe de 20.2.2017).

Tal posicionamento tem sido reiteradamente manifestado por esta Corte, a exemplo dos seguintes julgados: REspe 43-10, rel. Min. Rosa Weber, DJe de 8.11.2017; REspe 41-36, rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 27.11.2017; AI 28-43, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 26.10.2017.

Ainda a respeito da irretroatividade legal, este Tribunal decidiu que “*as mudanças introduzidas pela Lei 13.165/2015 ao art. 37 da Lei 9.096/95 – em especial a retirada de suspensão de cotas do Fundo Partidário – são regras de direito material e não se aplicam às prestações de contas partidárias de exercícios anteriores, sob pena de afronta aos princípios da isonomia e da segurança jurídica*” (REspe 68-50, rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 15.6.2018).

Portanto, incide na espécie a norma inculpada no inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95, vigente à época dos fatos, que proibia o recebimento pelos partidos políticos de doação de qualquer natureza proveniente de “autoridades”.

Firmadas tais premissas, cumpre analisar se no termo “autoridades” estão incluídos os detentores de mandato eletivo.

Relevante ressaltar que, em recentes julgados, este Tribunal analisou a possibilidade da previsão de contribuição compulsória aos partidos, inclusive por detentores de mandatos, porém não analisou a matéria que ora se discute.

No julgamento da Pet 96, rel. Min. Jorge Mussi, *DJe* de 26.6.2018, referente ao requerimento de registro de alterações estatutárias formulado pelo Partido Social Democrata Cristão, foi determinada a exclusão dos arts. 71, §§ 1º e 2º, 73, 74 e 75 do aludido estatuto, os quais previam como fonte de receita do partido as “contribuições partidárias obrigatórias, inclusive de parlamentares”.

Esta Corte concluiu que “os dispositivos estatutários em comento, ao imporem ‘contribuições partidárias obrigatórias, inclusive de parlamentares’, incorreram em afronta ao disposto no art. 31 da Lei 9.096/95 e à jurisprudência desta Corte” (pp. 7-8).

Transcrevo a ementa do referido aresto:

REQUERIMENTO. PARTIDO. REGISTRO DE ALTERAÇÕES ESTATUTÁRIAS. PARECER. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. ADEQUAÇÃO. DISPOSITIVOS.

1. O Partido Social Democrata Cristão (PSDC) requer o registro de alterações promovidas em seu estatuto, aprovadas em reunião do Diretório Nacional ocorrida em 27.6.2017.

2. Parecer da d. Procuradoria-Geral Eleitoral pelo deferimento parcial, excluindo-se, porém, dispositivos que fazem alusão a “contribuições partidárias obrigatórias, inclusive de parlamentares”.

COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ELEITORAL. EXAME. ATOS INTERNA CORPORIS. PARTIDOS POLÍTICOS. AFRONTA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 9.096/95. CASO DOS AUTOS. DOAÇÃO OBRIGATÓRIA À GREI DECORRENTE DO EXERCÍCIO DE CARGO. INADMISSIBILIDADE.

3. Em que pese a autonomia concedida no art. 17 da CF/88, o partido político, ao elaborar seu estatuto, deve observar as disposições constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria. Precedentes.

4. A Lei 13.488, de 6.10.2017, alterou a redação do art. 31 da Lei 9.096/95 e passou a permitir às legendas o recebimento de contribuições de pessoas físicas exercentes de cargos ou funções

demissíveis ad nutum bem como de cargos ou empregos temporários desde que filiadas ao partido beneficiário.

5. Contudo, as doações em apreço, por constituírem ato espontâneo, não podem ser impostas obrigatoriamente aos filiados, sobretudo em razão do exercício de cargo público. Precedentes.

6. No caso, o inciso III dos arts. 71, 73, 74 e 75 do estatuto, ao prever regra de “contribuições partidárias obrigatórias, inclusive de parlamentares”, incorreu em afronta ao referido dispositivo da Lei de Partidos Políticos.

7. Por conseguinte, também se impõe a exclusão dos §§ 1º e 2º do art. 71 do estatuto, que fixam “Contribuição Partidária Mensal Obrigatória de Filiado Militante”.

8. De outra parte, defere-se a mudança de nome e sigla do Partido Social Democrata Cristão (PSDC) para Democracia Cristã (DC), em observância aos termos preconizados pelo art. 7º, § 3º, da Lei 9.096/95, não havendo agremiação registrada nesta Corte com semelhante nomenclatura.

CONCLUSÃO. DEFERIMENTO PARCIAL.

9. Deferimento parcial do pedido da grei, doravante denominada Democracia Cristã (DC), excluindo-se, porém, o inciso III dos arts. 71, 73, 74 e 75 e os §§ 1º e 2º do art. 71 do estatuto partidário, a fim de que os referidos dispositivos se adequem aos ditames infraconstitucionais, conforme a fundamentação acima.

(PET 96, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 26.6.2018. Grifo nosso.)

No julgamento da RPP 403-09, rel. Min. Rosa Weber, referente ao pedido de alterações estatutárias do Solidariedade, em 28.6.2018, DJe de 13.8.2018, este Tribunal reiterou tal posicionamento, consignando a impossibilidade de previsão de regra de doação vinculada ao exercício do mandato eletivo, por se tratar o ato da contribuição de mera liberalidade, não podendo ser obrigatória ao filiado.

Portanto, em ambos os julgados, não houve manifestação acerca do alcance da norma inserta no art. 31, II, da Lei 9.096/95, mas apenas em relação à legalidade da previsão no estatuto partidário de regras de contribuição compulsória aos filiados.

No caso em exame, discute-se se o detentor de mandato eletivo deve ser considerado fonte vedada para realizar doações ao partido – ainda que de forma não compulsória –, à luz do que previa o inciso II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos, na sua redação original.

Na espécie, o Tribunal *a quo* reformou a sentença para aprovar as contas do partido, inicialmente desaprovadas em razão do recebimento de doações, no valor de R\$ 2.632,34, efetuadas por vereadores filiados à agremiação.

O Tribunal de origem concluiu que no conceito de “autoridades”, a teor do inciso II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos, não estavam inseridos os detentores de mandato eletivo, por não serem titulares de cargos nomeados em razão de vinculações partidárias, mas, sim, em virtude do exercício do múnus público, de acordo com a vontade popular.

A matéria disposta no art. 31 da Lei 9.096/95, quanto ao conceito de “autoridade”, já foi objeto de debate por este Tribunal, cujo entendimento firmado foi no sentido de ser *“vedado aos Partidos Políticos o recebimento de doação efetuada por detentor de cargo de chefia e direção, por se enquadrar no conceito de autoridade previsto no art. 31, inciso II, da Lei 9.096/95 (AgR-REspe 452-80/BA, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJe 16.3.2016)”* (REspe 63-80, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 30.6.2017).

Na mesma linha de entendimento, esta Corte já se manifestou no sentido de que, *“para fins da vedação prevista no art. 31, II, da Lei nº 9.096/95, o conceito de autoridade pública deve abranger aqueles que, filiados ou não a partidos políticos, exerçam cargo de direção ou chefia na Administração Pública direta ou indireta, não sendo admissível, por outro lado, que a contribuição seja cobrada mediante desconto automático na folha de pagamento”* (REspe 49-30, rel. Min. Henrique Neves, DJe de 11.11.2014).

Em atenção à jurisprudência consolidada quanto à proibição de doação compulsória aos partidos por integrantes de cargos de direção ou chefia na administração pública, o conceito de “autoridade”, para fins da vedação prevista na redação original do art. 31 da Lei 9.096/95, foi estabelecido na Res.-TSE 23.432, que atualmente disciplina o Título III da Lei 9.096/95, alusivo às finanças e à contabilidade dos partidos.

O § 2º do art. 12 da mencionada norma considera “autoridades públicas” os ocupantes de cargos de direção ou chefia na administração pública direta ou indireta.

Destaco o teor do referido art. 12 da disposição regulamentar:

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.

[...]

XII – autoridades públicas;

[...]

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

É certo que o aludido § 2º do art. 12 da Res.-TSE 23.432 não exclui da vedação legal outros tipos de “autoridades públicas”, as quais poderiam estar sujeitas à proibição de efetuar doação aos partidos, mas apenas estabelece, segundo o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte, que no conceito de “autoridade” estão inseridos aqueles que exercem cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.

Entretanto, é necessário que se verifique qual a finalidade da norma ao estabelecer a proibição do recebimento pelos partidos de doação feita por autoridades públicas.

Em várias oportunidades, este Tribunal, ao analisar a *mens legis* do art. 31, II, da Lei 9.096/95, manifestou-se no sentido de vincular a vedação legal aos critérios voltados ao interesse público, notadamente aos princípios constitucionais da Administração Pública atinentes à legalidade, à moralidade e à impessoalidade.

Por tal motivo, esta Corte, analisando casos concretos e em resposta a consultas, concluiu que os integrantes de cargos em comissão que exerçam funções de chefia ou direção não poderiam realizar doação às agremiações, como forma de se evitar que os recursos públicos recebidos por

tais agentes a título de remuneração fossem utilizados para financiar os partidos políticos.

Destaco, a propósito, os termos da Consulta 1.135 (REs.-TSE 22.025), rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 25.7.2005, na qual este Tribunal considerou ilícita a doação compulsória aos partidos, por considerar “*discrepante do arcabouço normativo em vigor o desconto, na remuneração do servidor que detenha cargo de confiança ou exerça função dessa espécie, da contribuição para o partido político*”.

No aludido julgamento, esta Corte acolheu, por maioria, os fundamentos adotados pelo eminente relator, nos seguintes termos (pp. 6-7):

A cláusula final do inciso II do artigo 37 da Carta da República não encerra livre discricção do administrador público. Submete-se à referência à natureza e complexidade do cargo em comissão, devendo a escolha recair em quem tenha condições de satisfazer a eficiência, sempre objetivo precípua no campo da prestação dos serviços à administração pública. As atribuições de direção, chefia e assessoramento devem caber a quem esteja, do ponto de vista técnico, à altura delas próprias. Daí assentar-se, sob o prisma constitucional, a impossibilidade de se agasalhar critério que, de alguma maneira, leve em conta, potencializando-a, a condição de integrante de certo partido. Logo, sob o ângulo estritamente constitucional e diante dos interesses maiores da administração pública, surge com extravagância ímpar previsão, no estatuto do partido político, que acabe por direcionar a escolha do ocupante do cargo ou do detentor da função de acordo com a filiação partidária, para, em passo seguinte, fixar-se contribuição que somente no plano formal pode ser vista como espontânea.

Sim, a liberdade política é princípio básico em um Estado Democrático de Direito. Não obstante, em mercado desequilibrado, em que se verifica oferta excessiva de mão-de-obra e escassez de empregos, se a pessoa está procurando a fonte do próprio sustento e da respectiva família, tenderá a filiar-se a certo partido, detentor indireto do poder, para, em passo seguinte, sucumbindo ante a força da necessidade de optar, vir a emprestar aquiescência – que digo compulsória – a desconto de determinado valor em benefício do partido a que se faz vinculado até mesmo sem o respaldo do próprio convencimento.

Em consulta similar, este Tribunal, atendendo aos critérios contidos no art. 12, XII e § 2º, da REs.-TSE 23.432, reafirmou o entendimento quanto à proibição da contribuição compulsória aos partidos feita por ocupantes de cargos comissionados, ao estabelecer que “os estatutos

partidários não podem conter regra de doação vinculada ao exercício de cargo, uma vez que ela consubstancia ato de liberalidade e, portanto, não pode ser imposta obrigatoriamente ao filiado” (CTA 356-64, rel. Min. Henrique Neves, DJe de 2.12.2015).

Em casos concretos, foi mantida a orientação de que os integrantes de cargos de direção ou de chefia na administração pública direta ou indireta não poderiam realizar doação às agremiações partidárias, por estarem inseridos no conceito de autoridade, a que aludia a redação original do art. 31, II, da Lei 9.096/95, a exemplo dos seguintes julgados: AI 61-76, rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 1º.12.2017; REspe 63-80, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 30.6.2017; AI 74-12, rel. Min. Henrique Neves, DJe de 4.10.2016; REspe 452-80, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 16.3.2016.

Portanto, a orientação deste Tribunal quanto ao alcance da expressão “autoridade pública” contida na proibição legal, a teor dos precedentes mencionados, foi direcionada no sentido de se resguardar o princípio da prevalência da supremacia do interesse público sobre o privado, evitando-se que cargos públicos fossem utilizados para atender aos interesses particulares dos partidos.

Com efeito, não é outro o sentido da norma ao estabelecer a vedação do recebimento pelos partidos políticos de doações advindas de autoridades públicas, como forma de se evitar a utilização de cargos públicos como moeda de troca ou que os recursos públicos recebidos por tais agentes a título de remuneração sejam utilizados para financiar os partidos políticos, de forma indireta.

Desse modo, a vedação imposta pela norma, ao estabelecer as autoridades públicas como fontes vedadas para realizar doações aos partidos, teve o objetivo de obstar a partidarização da administração pública e de manter a preservação do interesse público contra eventuais abusos.

Por tal motivo, esse entendimento não se aplica aos detentores de mandato eletivo, que são eleitos de acordo com a vontade popular e estão sujeitos à perda do cargo somente nas hipóteses restritas previstas em lei, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Anoto que o eminente Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, em decisões individuais proferidas em 30.8.2018, nos Recursos Especiais 13-93 e 14-78 oriundos do mesmo Tribunal Regional Eleitoral, assentou idêntica compreensão, no sentido que *“não é possível estender aos detentores de mandato eletivo a vedação de que trata o inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/95, pois, se essa regra não é expressa na lei, não é possível ao intérprete criá-la, ainda mais quando se cuida de restrição de direito. Aplica-se, in casu, o princípio de que a interpretação judicial não pode aumentar a restrição estabelecida na norma legal; as regras jurídicas em que se preveem restrições a direitos subjetivos reclamam interpretação stricto sensu”*.

Em suas decisões, Sua Excelência, após detida análise da jurisprudência, afirmou: *“Como se pode observar da descrição cronológica dos julgados e discussões que resultaram na edição das resoluções que regulamentaram a matéria, **a vedação à doação por autoridade pública aos partidos políticos em nenhum momento abrangeu os detentores de mandato eletivo**”, acrescentando que **“outro não poderia ser o entendimento, porquanto o pressuposto basilar para se pretender um mandato eletivo é a filiação. Sob esse raciocínio, seria incoerente conceder às contribuições de detentores de mandato eletivo a pecha de doação vedada, se facultativas”** (grifo nosso).*

No caso em análise, as contas do Partido dos Trabalhadores do Município de Aratiba/RS, referentes ao exercício de 2016, foram inicialmente desaprovadas pelo juiz eleitoral unicamente em razão do recebimento pelo partido de contribuições advindas de vereadores, no valor de R\$ 2.632,34 (fl. 166v).

Diante do exposto, deve ser mantido o acórdão regional que reformou a sentença para aprovar as contas, haja vista a ausência de violação ao art. 31, II, da Lei 9.096/95, vigente à época dos fatos.

Por tais razões, **voto no sentido de negar provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral.**

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhora Presidente, o digno relator teve a generosidade de citar precedentes monocráticos da minha lavra, no âmbito dos quais tive oportunidade de fixar entendimento similar. Leio uma passagem desse entendimento:

Como se pode observar da descrição cronológica dos julgados e discussões que resultaram na edição das resoluções que regulamentaram a matéria, a vedação à doação por autoridade pública aos partidos políticos em nenhum momento abrangeu os detentores de mandato eletivo.

E outro não poderia ser o entendimento, porquanto o pressuposto basilar para se pretender um mandato eletivo é a filiação. Sob esse raciocínio, seria incoerente conceder às contribuições de detentores de mandato eletivo a pecha de doação vedada, se facultativas.

Com essas breves considerações, acompanho *in totum* o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhora Presidente, eu também examinei esse tema e, como disse o ministro relator, é tema simples, mas não simplório, porque estamos debatendo o sentido e o alcance do significado “autoridade” para esse efeito e creio que o decotar que os precedentes deste Tribunal levaram a efeito evidenciam compreensão intrassistemática do sentido de autoridade a vinculá-la, para esse efeito, a cargos de chefia e direção na administração direta e indireta.

Sem embargo de, em momento futuro, verticalizar essa ordem de ideias, acompanho o ministro relator, fiel aos precedentes mencionados pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e a vários outros, inclusive precedentes do Ministro Henrique Neves.

Portanto, sem embargo de exame que possa revisitar esse tema oportunamente, mantenho-me fiel à orientação hoje predominante neste Tribunal e acompanho Sua Excelência, o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI: Senhora Presidente, voto pelo desprovimento do recurso especial, acompanhando o voto do eminente relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, não merece reparo a conclusão do relator.

Demonstrou-se, na extensa fundamentação do caso em exame e também naqueles julgados proferidos monocraticamente pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho (Respes 13-93 e 14-78), que o detentor de mandato eletivo não deve ser considerado como fonte vedada para realizar doações a agremiação partidária, à luz da redação original do inciso II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos.

Entendo, assim como o eminente relator do caso sob análise, que não merecem acolhida as razões recursais sustentadas pelo MPE, na linha de buscar uma amplitude do termo “autoridade pública”, para os fins da incidência da vedação constante do inciso II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos.

Com efeito, segundo consta do § 1º do art. 12 da Res.-TSE nº 23.464/2015, a vedação relacionada ao recebimento, por parte dos partidos políticos, de doações ou auxílios provenientes de autoridades públicas refere-

se àqueles que exercem cargos de chefia ou direção na administração pública, direta ou indireta.

Penso, assim, que alterar o entendimento da Corte regional para entender ilícita doação efetuada por detentor de mandato eletivo – no caso, vereador –, resultaria na ampliação de norma restritiva de direito.

Diante da ausência de afronta ao inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95, vigente à época dos fatos, deve ser mantido o acórdão do TRE/RS que aprovou a prestação de contas do partido, inicialmente desaprovadas unicamente em razão do recebimento de contribuições advindas de vereadores.

Ante o exposto, acompanho o relator no sentido de **negar provimento ao recurso especial** interposto pelo Ministério Público Eleitoral.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente):
Senhores Ministros, da mesma forma, sem prejuízo de continuar refletindo sobre o tema e atenta à jurisprudência da Corte, acompanho o eminente relator.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 50-79.2017.6.21.0020/RS. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido dos Trabalhadores (PT) – Municipal (Advogado: João Antonio Dallagnol – OAB: 90344/RS).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Ausente, sem substituto, o Ministro Luís Roberto Barroso.

Procuradora-Geral Eleitoral: Raquel Dodge.

SESSÃO DE 26.10.2018*.

* Sem revisão das notas de julgamento dos Ministros Jorge Mussi e Og Fernandes.