

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 138-69.
2011.6.11.0000 – CLASSE 32 – CUIABÁ – MATO GROSSO**

Relator: Ministro Herman Benjamin

Agravante: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Estadual

Advogado: Marcelo Alexandre Oliveira da Silva – OAB: 14039/MT

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONTAS PARTIDÁRIAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. DESAPROVAÇÃO. IRREGULARIDADES GRAVES. REDUÇÃO DO PERÍODO DE SUSPENSÃO DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. As contas do agravante foram desaprovadas em virtude de graves falhas, dentre elas: a) uso do Fundo Partidário para quitar juros, multa e atualização monetária de pagamentos extemporâneos de despesas correntes e encargos trabalhistas; b) gastos em espécie, deixando-se saldo negativo em contas bancárias, mediante saques de R\$ 140.394,36 (R\$ 95.394,63 do Fundo e R\$ 45.000,00 de fontes diversas), com objetivo de frustrar execuções judiciais e em completa afronta ao art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004, segundo o qual as despesas devem ocorrer por cheques nominativos ou crédito bancário identificado.
2. Recursos do Fundo Partidário cujo emprego não se comprovou pela via correta devem ser restituídos ao Erário (art. 34 da Res.-TSE 21.841/2004 e precedentes).
3. Descabe aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para reduzir o período de seis meses de bloqueio de cotas, eis que, além da natureza das falhas, o total arrecadado no exercício de 2010 – dentre recursos públicos e fontes diversas – não consta dos acórdãos regionais. Incidência da Súmula 24/TSE.
4. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral,

por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 27 de setembro de 2016.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN - RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto pelo Diretório Estadual do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra decisão monocrática em que se negou seguimento ao seu recurso especial, nos termos da seguinte ementa (fl. 978):

RECURSO ESPECIAL. CONTAS PARTIDÁRIAS DESAPROVADAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. IRREGULARIDADES GRAVES. RECOLHIMENTO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. O TRE/MT desaprovou as contas por cinco justificáveis razões, dentre elas: a) falta de prova de emprego de percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário para difundir a atividade feminina na política (art. 44, V, da Lei 9.096/95); b) uso do Fundo para quitar juros, multa e atualização monetária de pagamentos extemporâneos de despesas correntes e encargos trabalhistas; c) inúmeros gastos em espécie, deixando-se saldo negativo ou inexistente em contas bancárias, mediante saques de R\$ 140.394,36, sendo R\$ 95.394,63 do Fundo Partidário e R\$ 45.000,00 de fontes privadas, com objetivo de frustrar execuções judiciais e em completa afronta ao art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004, segundo o qual as despesas devem ocorrer por cheques nominativos ou crédito bancário identificado.
2. Atividade fiscalizatória da Justiça Eleitoral mitigada, especialmente diante da dificuldade de aferir se os pagamentos em espécie ocorreram de modo lícito.
3. Recursos do Fundo Partidário cujo emprego não se comprovou pela via correta devem ser restituídos ao Erário (art. 34 da Res.-TSE 21.841/2004). Precedentes.
4. Descabe aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para reduzir o período de seis meses de bloqueio de cotas, uma vez que, além da gravidade das falhas, o total arrecadado no exercício de 2010 não consta dos acórdãos regionais. Incidência, como regra, da Súmula 7/STJ, a teor de precedentes desta Corte Superior.
5. Recurso especial a que se nega seguimento.

(fls. 991-1.008): Nas razões do regimental, o agravante alega que

- a) não pretende reexame de provas, mas a correta aplicação da norma ao que foi consignado no aresto recorrido;
- b) ofensa aos arts. 275 do Código Eleitoral e 1.022, II, do CPC/2015, pois o TRE/MT não se manifestou sobre o fato de que todas as despesas foram devidamente comprovadas por notas fiscais;
- c) apesar de os recursos financeiros terem sido sacados da conta-corrente para pagamentos em espécie, as notas fiscais referidas demonstram a regularidade das despesas, atendendo-se o comando do art. 9º, I, da Res.-TSE 21.841/2004;
- d) “com exceção da importância de R\$ 873,28, todas as despesas realizadas, incluindo o valor da imposição de devolução ao Tesouro Nacional, no importe de R\$ 96.267,91, atenderam plenamente o que determina o art. 44 da Lei 9.096/95” (fl. 997). Por esse motivo, a única pena cabível seria a rejeição de contas, sem necessidade de se devolver qualquer valor;
- e) o art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004 excepciona a utilização de cheques nominativos e créditos bancários para valores situados abaixo do teto estabelecido por esta Corte Superior. Como referida norma não possuía regulamentação à época dos fatos, essa lacuna normativa não pode ser interpretada em prejuízo dos partidos políticos;
- f) a teor do art. 14, I, e, e II, c, da Res.-TSE 21.841/2004¹, a declaração oriunda do Diretório Nacional do Partido comprova que houve desconto da parcela destinada ao atendimento de

¹ Art. 14. A prestação de contas anual a que se refere o art. 13 deve ser composta pelas seguintes peças e documentos (Lei 9.096/95, art. 32, § 1º):

I – demonstrações contábeis exigidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade:

[...]

e) demonstração das origens e aplicações dos recursos;

[...]

II – peças complementares decorrentes da Lei 9.096/95:

[...]

c) demonstrativo dos recursos do Fundo Partidário distribuídos aos órgãos estaduais, no caso de prestação de contas da direção nacional do partido;

programa para disseminar a presença da mulher na política partidária;

g) considerando o montante de recursos financeiros que foram movimentados, não é razoável suspender por seis meses o recebimento de cotas do Fundo Partidário;

h) ademais, o princípio da razoabilidade também pode ser aferido pela correta aplicação desses recursos, já que as correspondentes despesas foram comprovadas.

Por fim, requer que a decisão agravada seja reconsiderada ou submetida ao Plenário do Tribunal Superior Eleitoral.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN (relator): Senhor Presidente, os autos foram recebidos no gabinete em 28.6.2016.

De início, reitero inexistir, por parte do TRE/MT, afronta ao art. 275 do Código Eleitoral e, ainda, ao art. 9º, I, da Res.-TSE 21.841/2004², o qual estabelece que a comprovação de despesas deve ocorrer mediante documentos fiscais, tal como teria ocorrido no caso e cuja circunstância permitiria aprovar as contas do agravante.

Porém, independentemente dessa questão, a Corte Regional assentou de modo expresso que as notas constantes dos autos não elidem outra gravíssima falha: os vultosos pagamentos em espécie – que deveriam ter sido feitos por cheque nominativo ou crédito bancário identificado (art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004) – visando frustrar execuções judiciais e à

² Art. 9º A comprovação das despesas deve ser realizada pelos documentos abaixo indicados, originais ou cópias autenticadas, emitidos em nome do partido político, sem emendas ou rasuras, referentes ao exercício em exame e discriminados por natureza do serviço prestado ou do material adquirido:
I – documentos fiscais emitidos segundo a legislação vigente, quando se tratar de bens e serviços adquiridos de pessoa física ou jurídica; [...]

margem de fiscalização pela Justiça Eleitoral quanto ao efetivo destino e emprego de recursos do Fundo Partidário. Confira-se (fls. 927-928):

[...] o fato de o partido comprovar que pagou despesas no mesmo valor do saque não significa dizer que o pagamento tenha sido com aquele valor retirado em espécie, vez que ausentes cheques nominativos ou crédito bancário identificado que demonstrem a sua efetiva destinação, como determina o citado normativo legal.

Arrematando a questão, convém transcrever parte do parecer da Procuradoria Regional Eleitoral nestes segundos embargos (fls. 918):

“Por mais que a agremiação comprove a realização de um gasto subsequente e do mesmo valor do saque, nada garante que o pagamento tenha sido feito com o dinheiro sacado. Fica prejudicada, assim, a verificação do nexu objetivo entre a arrecadação e os gastos”.

Logo, inexistente omissão nesse ponto, pois a determinação da devolução da quantia já mencionada teve por fundamento o quanto disposto no art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004, e não nas disposições contidas no art. 44 da Lei 9.096/95 e art. 9º da Res.-TSE 21.841/2004.

(sem destaques no original)

De se observar, outrossim, que sequer consta das razões dos primeiros aclaratórios (fls. 864-874) alegação de obscuridade quanto ao mencionado art. 9º. Ditos embargos, na verdade, tentaram por via adversa modificar o juízo de mérito sobre o julgamento.

Por outro lado, argumenta também o agravante, mais uma vez, afronta ao art. 10 da Res.-TSE 21.841/2004, que possibilitaria saques das contas bancárias do partido para pagamento de despesas. O dispositivo reza o seguinte:

Art. 10. As despesas partidárias devem ser realizadas por cheques nominativos ou por crédito bancário identificado, à exceção daquelas cujos valores estejam situados abaixo do teto fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, as quais podem ser realizadas em dinheiro, observado, em qualquer caso, o trânsito prévio desses recursos em conta bancária.

Da leitura do enunciado normativo, percebe-se que a regra é a prática de gastos “por cheques nominativos ou por crédito bancário identificado”, sendo a exceção, que ainda demandaria regulamento específico,

o uso de dinheiro para pagamento de obrigações, desde que tivessem previamente circulado pela conta bancária do partido.

Apesar de, à época, não haver regulamentação do *quantum* em dinheiro que poderia ser utilizado para os gastos estabelecidos no art. 44, da Lei 9.096/95³, esse fato não confere ao agravante carta branca para manejar recursos por essa dinâmica, sobretudo os que possuem natureza pública; na verdade, cabia à grei cumprir a regra geral posta, de modo a bem permitir a atividade fiscalizatória da Justiça Eleitoral.

Além disso, impossível ao agravante querer autoaplicar parte do referido art. 10 – apenas no ponto em que possibilita despesas em espécie – com exclusivo interesse de atender a suas conveniências financeiras, já que confessa nos autos que visava, em primeiro plano, blindar-se de bloqueios judiciais.

Os pagamentos em espécie podem advir de fontes diversas, daí porque se inviabiliza a precisa e correta aferição do emprego de verbas originárias do Fundo Partidário. Em outras palavras, pode o partido ter utilizado recursos para outros fins que não aqueles definidos no art. 44, o que implica em falha de natureza grave nas contas, ante a inviabilidade de sua fidedigna análise.

É importante frisar que não se trataram de saques de pouca monta; o acórdão noticia à folha 858 uso de 34% de receitas públicas para pagamentos em espécie, o que contrariaria qualquer lógica do razoável que pudesse vir a ser empregada, além de fugir por completo dos fins pretendidos com a fixação de um teto. Tanto é verdade que este Tribunal, por via de sua Resolução 23.464/2015⁴, estabeleceu a possibilidade de gastos em dinheiro

³ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

⁴ Art. 19 Para efetuar pagamento de gastos de pequeno vulto, o órgão partidário, de qualquer esfera, pode constituir reserva em dinheiro (Fundo de Caixa), que observe o saldo máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), desde que os recursos destinados à respectiva reserva transitem previamente por conta bancária específica do partido e, no ano, não ultrapasse 2% (dois por cento) dos gastos lançados no exercício anterior. § 1º O saldo do Fundo de Caixa pode ser

limitados a R\$ 400,00, além de determinar que o valor de reserva não deveria exceder a 2% do total das despesas lançadas no ano anterior. No caso ora *sub examine*, gastaram-se vultosos R\$ 95.394,63 (tabela de folha 857).

A obrigatoriedade de trânsito de recursos financeiros pela conta do partido político se dá em conjunto com meios hígidos para a realização de pagamento pelo sistema bancário, no afã de se permitir um melhor controle tanto da origem como do emprego dos mesmos.

A dinâmica do fluxo financeiro no caso dos autos redundou na impossibilidade de fiel exame da aplicação dos recursos do Fundo Partidário, falha de natureza grave que comprometeu o controle das contas pela Justiça Eleitoral, daí porque deveriam as contas ser desaprovadas, como o foram. Confira-se trecho do acórdão regional (fls. 854-855):

A segunda irregularidade consignada pelo órgão ministerial, de natureza também gravíssima, se reporta a expediente usado pelo partido para fraudar eventuais execuções de títulos judiciais e/ou extrajudiciais, que resultou no saque de, aproximadamente, R\$ 140.394,63 [...], sendo R\$ 95.394,63 [...] das contas correntes destinadas à movimentação dos valores provenientes do Fundo Partidário e R\$ 45.000,00 [...] de fonte privada.

Peço licença para transcrever **trecho do parecer** que menciona essa anomalia:

A pretexto de evitar bloqueios judiciais de valores, o partido sacou cerca de R\$ 140.394,63 dos recursos auferidos [...], de modo a viabilizar o pagamento de despesas de naturezas diversas com recursos financeiros em sua forma mais líquida: o dinheiro.

Tal artifício, de saída, viola frontalmente o art. 10 da Resolução TSE nº 21.841/2004:

[...]

Ao sacar esses recursos e administrá-los em espécie, o partido suprime uma das principais finalidades da conta bancária e da própria prestação de contas, que é o

recomposto mensalmente, com a complementação de seu limite, de acordo com os valores despendidos no mês anterior.

§ 2º O saque dos valores destinados ao Fundo de Caixa devem ser realizados da conta bancária específica do partido, mediante a emissão de cheque nominativo em favor do próprio órgão partidário.

§ 3º Consideram-se de pequeno vulto os gastos cujos valores individuais não ultrapassem o limite de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), vedado, em qualquer caso, o fracionamento desses gastos.

§ 4º A utilização dos recursos do Fundo de Caixa não dispensa a comprovação dos gastos nos termos do art. 18 desta resolução.

§ 5º O percentual e os valores previstos neste artigo podem ser revistos, anualmente, mediante Portaria do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

controle da destinação das verbas e dos gastos efetivados.

Como bem se observa, mais de R\$ 144.000,00 em despesas foram supostamente pagas com "dinheiro vivo", sacado da conta bancária com cheques diversos, o que compromete sobremaneira a análise e a comprovação da regularidade dos gastos declarados, porquanto **impossível verificar se aquele montante sacado da conta bancária foi efetivamente utilizado para pagamento das despesas contabilizadas ou se o valor do gasto consignado na prestação de contas corresponde ao valor efetivamente pago ao respectivo credor** (fls. 841/v/842).

(sem destaques no original)

Este Tribunal Superior tem entendimento sólido acerca da desaprovação das contas em situações como a presente, consoante se pode conferir nos seguintes julgados:

RECURSO. PETIÇÃO. PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). PRESTAÇÃO DE CONTAS DESAPROVADAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006. RECEBIMENTO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES MANTIDAS. INDEFERIMENTO.

[...]

2. **A utilização de uma única conta bancária para movimentar os recursos do Fundo Partidário e aqueles próprios do partido viola o art. 4º da Res.-TSE 21.841/2004 e impede o controle da aplicação dos recursos públicos, nos termos do art. 44 da Lei 9.096/95, ensejando a desaprovação das contas da agremiação.**

Precedentes. [...]

(Pet 2660/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE de 5.11.2015)
(sem destaques no original)

Prestação de contas anual. Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). Exercício financeiro de 2006.

1. **Verificadas a ausência de comprovação fiscal e a impossibilidade de aferição da destinação de verbas originárias do Fundo Partidário, impõe-se a desaprovação total das contas da agremiação.**

2. **A abertura de conta bancária para a movimentação dos recursos do Fundo Partidário é exigida pelo art. 4º da Res.-TSE nº 21.841, e a sua falta consubstancia irregularidade insanável.** [...]

(Pet 2659/DF, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 25.10.2013) (sem destaques no original)

Ademais, para chegar à conclusão de forma diversa se faz necessário, como regra, reexame das provas dos autos, providência inviável nesta instância, nos termos da Súmula 7/STJ.

Consequentemente, ante a impossibilidade de examinar-se como e quando os recursos do Fundo Partidário foram utilizados, os quais constituem verbas públicas e devem seguir as finalidades do art. 44 da Lei 9.096/95, impõe-se restituição do montante irregular ao Erário, nos termos do art. 34, da Res.- TSE 21.841/2004. Nesse sentido, dentre outros: PC 979-07/DF, Rel. Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 22.5.2015 e AgR-AI 168-13/SC, Rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJe* de 7.3.2012.

Quanto à suposta ofensa do art. 14, I, e, e II, c, da Res.-TSE 21.841/2004, o Tribunal *a quo* bem deliberou quando entendeu que a certidão emitida pelo Diretório Nacional do PSDB não comprova a aplicação do mínimo de 5% de recursos do Fundo Partidário para criar e cultivar programas com o desiderato de promover a presença das mulheres na política. Confira-se (fls. 853):

No que pertine à primeira dessas irregularidades aqui destacadas, o partido tentou demonstrar que aplicou o percentual mínimo de 5% dos recursos públicos recebidos em programas de formação e difusão de participação política das mulheres, porém, sem êxito.

[...] Tampouco a cópia da Declaração assinada em 06/11/2014 pelo Delegado do PSDB no TSE (fl. 811) cumpriu esse mister, haja vista que apenas afirma que o partido observou o disposto legal (art. 44, V, da Lei dos Partidos), sem qualquer demonstração efetiva desse suposto cumprimento.

(sem destaque no original)

Correto o aresto recorrido. A teor do art. 408, parágrafo único, do CPC/2015⁵, referida declaração apenas comprova a ciência de um fato por terceiro, e não o fato em si, circunstância que deveria ter sido efetivamente demonstrada pelo interessado, utilizando-se de qualquer outro meio de prova indene de dúvidas.

⁵ Art. 408. As declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade.

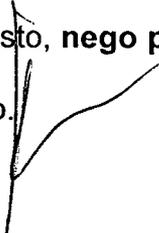
O agravante também afirma que, diante do montante de recursos movimentados, não haveria razoabilidade suficiente para suspender cotas do Fundo Partidário por seis meses. Entretanto, foram várias as razões que levaram o Regional a essa conclusão, vistas em conjunto para que se chegasse a esse desfecho.

Não bastasse isso, no que concerne ao montante sacado para pagar em espécie inúmeras despesas, de R\$ 140.394,36 (sendo R\$ 95.394,63 da conta do Fundo Partidário e R\$ 45.000,00 de fontes diversas), o total de recursos auferidos pelo partido em 2010 não consta do quadro fático dos acórdãos regionais. Assim, para revisar mencionada sanção e aplicar tais princípios, seria necessário, como regra, reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

Por fim, considerando outras irregularidades que motivaram a rejeição de contas pelo Tribunal *a quo* e que sequer foram objeto de recurso especial⁶, afigura-se inviável a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para reformar o aresto recorrido.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.



⁶ a) falta de documento hábil a comprovar despesa com transporte aéreo quitada com recursos públicos (R\$ 436,52); b) falha parcial relativa à quitação de honorários advocatícios no demonstrativo de "obrigações a pagar"; c) desvio de finalidade de recursos do Fundo, utilizados para quitar juros, multa e atualização monetária ante pagamento a destempo de despesas correntes e de encargos trabalhistas.

EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 138-69.2011.6.11.0000/MT. Relator: Ministro Herman Benjamin. Agravante: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Estadual (Advogado: Marcelo Alexandre Oliveira da Silva – OAB: 14039/MT).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Jorge Mussi e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 27.9.2016.