



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 49-30.2013.6.24.0092 – CLASSE 32 –
CRICIÚMA – SANTA CATARINA**

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Recorrente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Municipal

Advogados: Guilherme Dagostin Marchi e outro

PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO MUNICIPAL.
DECISÕES. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS.
DESAPROVAÇÃO. RECEBIMENTO. DOAÇÕES.
OCUPANTES CARGO DE DIREÇÃO OU CHEFIA.
AUTORIDADE. VEDAÇÃO. ART. 31, II, DA LEI Nº
9.096/95.

1. 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. Precedentes.

2. Constatado o recebimento de valores provenientes de fonte vedada, a agremiação deve proceder à devolução da quantia recebida aos cofres públicos, consoante previsto no art. 28 da Res.-TSE nº 21.841/2004.

Recurso especial desprovido.

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

Brasília, 11 de novembro de 2014.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, o Diretório Municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Criciúma/SC interpôs recurso especial (fls. 281-288) contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (fls. 272-279) que negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença do Juízo da 92ª Zona Eleitoral daquele estado que desaprovou as suas contas atinentes ao exercício financeiro de 2012.

O acórdão regional tem a seguinte ementa (fl. 272):

RECURSO ELEITORAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO FINANCEIRO (2012) – DIRETÓRIO MUNICIPAL – DESAPROVAÇÃO – RECEBIMENTO DE DOAÇÕES – FONTE VEDADA.

DOAÇÕES ORIUNDAS DE SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO DEMISSÍVEIS AD NUTUM – CONTRIBUIÇÕES IRREGULARES – ALEGAÇÃO NO SENTIDO DE QUE NÃO HÁ PREVISÃO LEGAL PARA QUE OS RESPECTIVOS VALORES SEJAM RECOLHIDOS AO FUNDO PARTIDÁRIO – REJEIÇÃO – DETERMINAÇÃO PARA QUE O MONTANTE IRREGULARMENTE ARRECADADO DE FONTE VEDADA SEJA RECOLHIDO AO MENCIONADO FUNDO.

CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE DESAPROVOU AS CONTAS.

O Presidente do Tribunal de origem negou seguimento ao recurso especial, decisão contra a qual o Diretório Municipal do PSDB interpôs agravo de instrumento (fls. 295-304).

Por decisão às fls. 314-318, dei provimento ao agravo, a fim de determinar a sua reatuação como recurso especial.

Nas razões do recurso especial, o Diretório Municipal do PSDB sustenta, em suma, que:

- a) o acórdão recorrido contrariou o inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/95, porquanto deu interpretação extensiva a norma restritiva atinente ao conceito de autoridade para fins eleitorais,



ao impor indevida limitação à livre disposição da remuneração de filiados;

b) este Tribunal já permitiu a contribuição de filiados ocupantes de cargos exoneráveis *ad nutum*, desde que não tenham a condição de autoridades (Pet nº 310, rel. Min. Nelson Jobim);

c) discorda do entendimento deste Tribunal firmado na Consulta nº 1428, red. designado Min. Cezar Peluso, na qual se assentou que o conceito de autoridade abrange os servidores ocupantes de cargos de direção e chefia, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal, excluídos os que desempenham tão somente a função de assessor, visto que o art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 deve ser interpretado de modo restritivo, e não ampliativo;

d) a Justiça Eleitoral sempre adotou o entendimento estrito quanto ao conceito de autoridade para fins de legitimação às consultas eleitorais;

e) o art. 24 da Lei nº 9.504/97, ao estabelecer o rol de fontes vedadas para financiamento de campanhas eleitorais, não elencou autoridades como proibidas de efetuar doações;

f) o § 1º do art. 5º da Res.-TSE nº 21.841 não sofreu alteração, permanecendo hígido em todos os seus termos, e o art. 38 da Lei nº 9.096/95 não proibiu as pessoas elencadas no art. 31, II, do mesmo diploma legal, de fazer doações ao Fundo Partidário;

g) o acórdão regional violou o art. 36 da Lei nº 9.096/95, pois, ainda que se considere a doação de R\$ 4.200,00 como proveniente de fonte vedada, ela não se inclui entre as vedações com previsão de sanção com recomposição ao erário da quantia indevidamente recebida, em face da ausência de previsão legal, devendo as normas proibitivas serem assimiladas restritivamente.



Requer o conhecimento e o provimento do recurso especial, a fim de que seja reformado o acórdão regional para aprovar as suas contas relativas ao exercício financeiro de 2012.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no parecer atinente ao agravo (fls. 309-312), manifestou-se pela incidência da Súmula 83 do Superior Tribunal de Justiça, a qual entende ser ela aplicável também aos recursos interpostos com base no art. 276, I, a, do Código Eleitoral, já que a jurisprudência deste Tribunal teria se firmado no mesmo sentido do acórdão recorrido.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (Relator): Senhor Presidente, o recurso especial é tempestivo. O acórdão recorrido foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 17.7.2014, quinta-feira (certidão à fl. 279v), e o apelo foi interposto em 19.7.2014, sábado (fl. 281), em petição subscrita por advogado habilitado nos autos (procuração à fl. 3).

No caso em exame, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina manteve a decisão de primeiro grau que desaprovou as contas do Diretório Municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Criciúma/SC relativas ao exercício financeiro de 2012, por entender que ficou comprovado o recebimento de doações de servidores ocupantes de cargos em comissão exoneráveis *ad nutum*, no valor de R\$ 4.200,00, determinando, assim, a suspensão das cotas do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos pelo período de seis meses e a devolução do valor recebido indevidamente ao Fundo Partidário.

Extraio do voto condutor do acórdão regional (fls. 274-278):

[...] *verifica-se que o partido, ao ser intimado para se manifestar sobre a condição de autoridade dos doadores, informou que as*



seguintes pessoas ocuparam cargo de chefia/direção no exercício de 2012:

Doador	Total do doador (R\$)
<i>Arleu Ronaldo da Silveira</i>	<i>2.000,00</i>
<i>Renato Valvassori</i>	<i>400,00</i>
<i>Luiz Juventino Selva</i>	<i>1.200,00</i>
<i>Roseli Maria de Lucca</i>	<i>600,00</i>
Total doado por fonte vedada: R\$ 4.200,00	

Na sentença a magistrada reconheceu que essas doações eram irregulares porque provenientes de fonte vedada (autoridades ocupantes de cargos em comissão demissíveis ad nutum) e que os respectivos valores deveriam ser recolhidos ao Fundo Partidário.

O recorrente argumenta que o conceito de autoridade que deve ser adotado para aferir a regularidade de doação a partido político deve ser o mesmo que a Justiça Eleitoral aplica para examinar a legitimidade de proponente de consulta.

Não tem razão.

A definição de autoridade para aferição de legitimidade para a propositura de consultas foi estabelecido pelo Código Eleitoral (art. 30, inciso VIII) e foi consolidado pela jurisprudência, e até o Regimento Interno TRESA, em seu art. 45, § 1º, traz explicação a respeito:

Art. 45. O Tribunal responderá às consultas formuladas, em tese, sobre matéria eleitoral, por Juízes e Promotores Eleitorais, por autoridade pública, por presidente, delegado ou representante legal de órgão regional de partido político anotado no Tribunal Regional Eleitoral ou por quem tenha sido por ele diplomado.

§ 1º Entende-se por autoridade pública, para os fins do *caput*, aquela que responda perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por crime de responsabilidade e as autoridades federais com jurisdição em todo o Estado ou região que o abranja.

No caso de doações realizadas a partido político, o art. 31, II, da Lei 9.096/1995 veda que os partidos políticos recebam doações provenientes de autoridade pública:

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;

Na Resolução n. 22.585/2007 o TSE definiu o conceito de autoridade que não pode doar (compulsória ou espontaneamente) dinheiro para partidos políticos:

[...] Nós estamos dando interpretação dilatada. Estamos dizendo que autoridade não é somente quem chefia órgão público, quem dirige entidade, o hierarca maior de um órgão ou

entidade. Estamos indo além: a autoridade é também o ocupante de cargo em comissão que desempenha função de chefia e direção. Só estamos excluindo o assessoramento.

[...]

[...] As autoridades não podem contribuir. E, no conceito de autoridade, incluímos, de logo, nos termos da Constituição, os servidores que desempenhem função de chefia e direção. É o art. 37, inciso V.

Da leitura da mencionada norma se conclui que a delimitação do conceito de autoridade, para fins de aplicação do art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95, alcança apenas os ocupantes de cargos de direção ou chefia, não abrangendo os detentores de mandato eletivo.

[...]

O objetivo do TSE ao restringir os potenciais doadores de partido político foi garantir um maior equilíbrio entre as agremiações partidárias. Além disso, houve, da parte do TSE, preocupação com o aumento de nomeações de filiados políticos em cargos demissíveis ad nutum que se tornariam, sem dúvida, uma fonte financeira considerável aos cofres do partido a que estariam filiados.

Por isso, a analogia que pretende fazer o recorrente para equiparar os conceitos de autoridade não se mostra condizente com a interpretação legal e jurisprudencial da matéria, o que leva à manutenção da decisão que desaprovou as contas do PSDB de Criciúma, sendo que o valor de R\$ 4.200,00 deve ser recolhido ao Fundo Partidário, visto que tais doações (feitas por ocupantes de cargos comissionados demissíveis ad nutum) foram irregularmente arrecadadas.

Vale a pena também refutar o item 3.2 da fl. 258 em que a parte alega o seguinte:

No presente caso, ainda que tenha havido o recebimento de doação de fonte vedada, provenientes de filiados ostentando a qualidade de autoridade para fins eleitorais, não se incluem entre as vedações com previsão de sanção com recomposição ao erário da quantia recebida indevidamente.

[...]

Assim, pelo princípio da reserva legal, o recolhimento da quantia de R\$ 4.200,00 [...], referente ao montante de recursos recebidos de fonte vedada, ao Fundo Partidário, não se mostra aplicável à hipótese, dada a falta de previsão legal.

Para rechaçar esse argumento, valho-me das considerações feitas em dezembro de 2011 no voto-vista proferido pelo Juiz Luiz César Medeiros quando do julgamento de processo que continha irregularidade semelhante à tratada nos presentes autos:

O SENHOR JUIZ LUIZ CÉZAR MEDEIROS:

1. Sr. Presidente, pedi vista para analisar mais detidamente a pretensão recursal no sentido de afastar a obrigação de recolher ao Fundo Partidário o montante de R\$ 88.176,37 (oitenta e oito mil, cento e setenta e seis reais e trinta e sete



centavos) referente "ao recebimento de doações, em cheque e dinheiro, feitas por pessoas físicas investidas nos cargos de direção e chefia na municipalidade (exoneráveis ad nutum)", conforme destacado no voto condutor.

A propósito, concluiu o Relator que a devolução dos valores não poderia ser imposta ao recorrente, ao argumento de que "os recursos obtidos originam-se de pessoas físicas e não há na legislação vigente determinação para que esses recursos obtidos de fonte vedada sejam devolvidos ao erário. Em sendo aplicado este entendimento, estaria a União enriquecendo de forma ilícita, além de caracterizar um bis in idem", conforme já decidido por esta Corte (TRESC Ac. n. 25.389, de 21.09.2010, Juiz Rafael de Assis Horn).

Embora respeitável a posição adotada eminente Relator, verifica-se que se fundamenta em premissas equivocadas, já que a legislação regulamentadora da matéria expressamente determina a necessidade de devolução das doações recebidas de fonte vedada, a teor do que estabelece a Resolução TSE n. 21.841/2004, que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial, a saber:

"Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei n. 9.096/95, art. 36):

[...]

II - no caso de recebimento de recursos de fontes vedadas, previstas no art. 5º desta Resolução, com a ressalva do parágrafo único, fica suspensa, com perda, das cotas, a participação do partido no Fundo Partidário por um ano, sujeitando-se, ainda, ao recolhimento dos recursos recebidos indevidamente ao Fundo Partidário;"

Além disso, os recursos não deverão ser recolhidos ao erário, mas ao Fundo Partidário, pelo que infundada a alegação de que a devolução implicaria no enriquecimento ilícito da União.

Também constitui princípio geral de direito a idéia de que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza (*nemo turpitudinem suam allegare potest*), pelo que não exsurge juridicamente razoável permitir que o partido incorpore ao seu patrimônio recursos vedados pela legislação.

Nesse sentido, não há como negar que, no caso, a mera suspensão de novas cotas do Fundo Partidário implicaria em verdadeiro incentivo ao recebimento de doações ilícitas, pois o prejuízo advindo da interrupção temporária dos recursos públicos poderia ser facilmente compensado pela arrecadação de contribuições indevidas que não precisariam ser devolvidas pela agremiação.

2. Firme nessas razões, ousou divergir em parte do voto do Relator, a fim de manter a decisão na parte em que determinou ao recorrente a devolução do valor de R\$ 88.176,37,00 (oitenta e oito mil, cento e setenta e seis reais e trinta e sete centavos)



relativo a doações oriundas de fonte vedada. O montante, contudo, deverá ser recolhido ao Fundo Partidário, nos termos do art. 28, II, da Resolução TSE n. 21.841/2004.

[Acórdão TRESA n. 26.360, RE n. 5260-39, de 12/12/2011, Rel. Juiz Oscar Juvêncio Borges Neto]

No julgado em questão (Ac. TRESA 26.360) o Relator ficou vencido pontualmente e a maioria da Corte decidiu que doações provenientes de fonte vedada devem ser recolhidas ao Fundo Partidário, nos termos do art. 28, inciso II, da Res. TSE 21.841/2004.

Esse entendimento tem sido mantido desde então. Cito os acórdãos TRESA ns. 29.101, de 10/03/2014, Rel. Juiz Carlos Vicente da Rosa Góes, e 29.277, de 28/05/2014, Rel. Juiz Ivorí Luis da Silva Scheffer, cujas ementas já foram reproduzidas aqui.

Assim, conheço e nego provimento ao Recurso para manter a sentença que desaprovou as contas.

[...]

Com relação à matéria de fundo, a Corte de origem manteve a desaprovação das contas de campanha do partido, em face de quatro doações recebidas de quatro doadores, que seriam de autoridades ocupantes de cargos em comissão demissíveis *ad nutum* e que totalizaram R\$ 4.200,00.

O partido defende, no seu recurso especial, que não se pode interpretar a regra do art. 31, II, da Lei nº 9.096/95, de modo que inclua, no conceito de autoridade, as pessoas que exercem cargo demissível *ad nutum*, devendo a norma legal ser interpretada de forma estrita.

Dispõe o art. 31, II, do referido diploma:

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.*

No julgamento da Consulta nº 1.428, Res.-TSE nº 22.585, DJ de 16.10.2007, o Tribunal examinou questionamento sobre se seria permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de detentores de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios.



Esta Corte Superior, após os debates, assentou: *“não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades”*.

O Ministro José Delgado, que ficou vencido, votou no sentido de que *“o art. 31, II e III, da Lei nº 9.096/95, veda aos partidos políticos o recebimento de doações ou contribuições de cargos demissíveis ad nutum”*.

Todavia, prevaleceu o voto do Ministro Cezar Peluso no sentido de que se averigua a vedação *“desde que tais detentores sejam considerados autoridades, porque pode haver detentor de cargo demissível ad nutum sem poder típico de autoridade, como, por exemplo, um assessor técnico”*.

Assim, o Tribunal fixou que o conceito de autoridade abrangeria apenas servidores ocupantes de cargos de direção e chefia.

Ocorre que o diretório recorrente defende que tal conceito deveria abranger apenas os agentes políticos (ou, por analogia, aquelas pessoas legitimadas para formular consultas na Justiça Eleitoral), excluindo-se assim os servidores públicos de maneira geral, que seriam meros agentes públicos, sem plena liberdade funcional.

Entretanto, sobre o tema, o Ministro Marco Aurélio, relator da Consulta nº 1.135, assinalou, quanto ao precedente invocado pelo ora recorrente (Res.-TSE nº 20.844, Petição nº 310, rel. Min. Nelson Jobim, de 14.8.2001), que *“não prevalece a óptica de plena disponibilidade da remuneração por parte do servidor”*.

E, nesse julgamento, concluiu pela impossibilidade de contribuição de detentor de cargo ou função de confiança, calculada em percentagem sobre a remuneração percebida e mediante consignação em folha de pagamento (Res.-TSE nº 22.205, DJ de 14.6.2005).

Cito, todavia, o seguinte julgado:

Prestação de contas. Campanha. Desaprovação. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de



titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, caso detenham a condição de autoridade.

Agravo regimental não provido.

(AgR-AI nº 5260-39, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 18.12.2012.)

Diante disso e consideradas tais manifestações deste Tribunal, entendo 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.

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.

Assim, em razão do exercício de cargo de direção e chefia, as doações realmente não poderiam ter sido recebidas pela agremiação, a teor do que dispõe o art. 31, II, da Lei nº 9.096/95.

Correto, portanto, o entendimento do Tribunal Regional catarinense ao ponderar que o objetivo ao se *“restringir os potenciais doadores de partido político foi garantir um maior equilíbrio entre as agremiações partidárias. Além disso, houve, da parte do TSE, preocupação com o aumento de nomeações de filiados políticos em cargos demissíveis ad nutum que se*



tornariam, sem dúvida, uma fonte financeira considerável aos cofres do partido a que estariam filiados” (fl. 276).

De outra parte, a agremiação alega ofensa ao art. 36 da Lei nº 9.096/95, porquanto, em face do recebimento das doações de filiados que ostentem a condição de autoridade, não há previsão legal para recomposição da importância recebida indevidamente.

Eis o teor da indigitada disposição legal:

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

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Sustenta, assim, o recorrente, com base no princípio da reserva legal, que tal montante não deve ser restituído ao fundo partidário, dada a falta de previsão expressa.

Todavia, como bem salientou o voto condutor, o repasse de tal valor ao fundo partidário encontra fundamento no inciso II do citado art. 36, combinado com o inciso II do art. 31, ambos da Lei nº 9.096, de acordo com o previsto no art. 28 da Res.-TSE nº 21.841/2004, que assim dispõe:

Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei nº 9.096/95, art. 36):

[...]

II – no caso de recebimento de recursos de fontes vedadas, previstas no art. 5º desta resolução, com a ressalva do parágrafo único, fica suspensa, com perda, das cotas, a participação do partido no Fundo Partidário por um ano, sujeitando-se, ainda, ao recolhimento dos recursos recebidos indevidamente ao Fundo Partidário;



Por essas razões, nego provimento ao recurso especial interposto pelo Diretório Municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke extending downwards.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 49-30.2013.6.24.0092/SC Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Recorrente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Municipal (Advogados: Guilherme Dagostin Marchi e outro).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o recurso, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 11.11.2014.