



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: CTA 89-73.2016.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE

INTERESSADO: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB

---

Consulta. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral. Eleições 2016.  
Indagações propostas por diretório regional de partido político.  
Questionamentos acerca da caracterização de fonte vedada na arrecadação e doação para campanha eleitoral. Art. 31,II, da Lei n. 9.096/95 e art. 12, inc. XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14.  
Atendimento do requisito legal de admissibilidade pertinente à legitimidade do consulente. Entretanto, com relação às perguntas, apenas a primeira comporta conhecimento e resposta.  
Fora do período eleitoral, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, uma vez que estão sujeitas às vedações do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15. Todavia, no interregno do período eleitoral, não são proibidas as doações para as contas dos partidos e dos candidatos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, desde que respeitadas as disposições atinentes às doações para campanhas eleitorais previstas na Resolução TSE n. 23.463/15.  
Conhecimento parcial.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, conhecer parcialmente da consulta e a responder nos termos do voto do relator.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 06 de julho de 2016.

DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES,

Relator.



Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006  
Em: 07/07/2016 - 17:48  
Por: Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes  
Original em: <http://docs.tre-rs.jus.br>  
Chave: e3b9542f4b7254f28cc86f691fdc5d7b

TRE-RS



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: CTA 89-73.2016.6.21.0000  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE  
INTERESSADO: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB  
RELATOR: DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES  
SESSÃO DE 06-07-2016

---

## RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB, na qual formula as seguintes indagações, com base no art. 31, II, da Lei n. 9.096/95 e inciso XII e § 2º do art. 12 da Res. TSE n. 23.432/14 (fls. 02-03):

1. No que concerne às doações para candidatos e para as contas eleições dos partidos, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública?
2. A compra de convite por detentores de Cargos Eletivos e ocupantes de Cargos de Chefia e Direção na Administração Pública para jantares de arrecadação para as eleições realizadas por candidatos e partidos políticos incluem-se também na condição de oriundas de fonte vedada?
3. Em caso afirmativo, estariam proibidos todos os agentes públicos acima referidos de comparecer aos eventos de arrecadação para as eleições?

Autuado o processo, a Coordenadoria de Gestão da Informação juntou legislação e jurisprudência pertinentes ao caso em tela.

Após, os autos foram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que se manifestou no sentido de responder positivamente aos dois primeiros questionamentos, e negativamente ao último (fls. 89-96).

Ao receber o feito, o Dr. Leonardo Tricot Saldanha lançou decisão consignando: a) a possibilidade de conhecimento da consulta, apesar de ter sido formulada com base em norma revogada; b) a necessidade de a resposta abranger a interpretação dos regramentos das prestações de contas partidárias anuais, de exercício financeiro, e das prestações de contas da campanha ao pleito municipal de 2016 dos partidos e dos candidatos; c) a atenção à resposta apresentada por esta Corte à consulta formulada pelo Partido Progressista – PP em 2015, nos autos da Consulta n. 109-98, acórdão da relatoria do Dr.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Leonardo Tricot Saldanha, (publicado no DEJERS de 25.09.2015); d) restar prejudicado o conhecimento da última pergunta, porque o “comparecimento” de agentes públicos em “eventos de arrecadação para as eleições” não é matéria regulada pelas normas que versam sobre prestações de contas, nem decorrência lógica da resposta a quaisquer das dúvidas apresentadas. Além disso, foi determinado que a Secretaria de Controle Interno e Auditoria elaborasse parecer sobre o tema, tendo em conta a relevância das indagações (fl. 98 e verso).

Após a informação do órgão técnico (fls. 103-105v.), os autos foram encaminhados com nova vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou por responder aos questionamentos nos seguintes termos: 1) positivamente, no sentido de que são considerados oriundos de fontes vedadas os recursos procedentes de detentores de mandatos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública; 2) positivamente, no sentido de que são considerados oriundos de fontes vedadas quaisquer tipos de doações procedentes de detentores de mandatos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública; e 3) negativamente, no sentido de que, desde que não configure a hipótese proibida pelo art. 31, *caput* e inciso II, da Lei n. 9.096/95, e art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15, entende-se ser possível o comparecimento a eventos arrecadatários de partido político ou de candidato (fls. 112-119v.).

O feito foi redistribuído à minha relatoria em razão do término do biênio do relator precedente.

É o relatório.

## VOTO

### **Admissibilidade**

Inicialmente, e conforme já referido pela decisão da fl. 98, embora tenha sido formulada indagação com base na Resolução TSE n. 23.432/14, norma atualmente revogada pela Res. TSE n. 23.464/15, tal circunstância não impede o conhecimento da Consulta, uma vez que a Res. TSE n. 23.432/14 regulou o mérito das prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2015, que foram apresentadas pelas agremiações neste ano de 2016, e permanece sendo norma válida para o exame desses processos em razão do



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

princípio de que o tempo rege o ato.

Além disso, há manutenção da previsão normativa de vedação de contribuição de autoridades na Res. TSE n. 23.464/15, tal qual estabelecia a Res. TSE n. 23.432/14.

Especificamente quanto à possibilidade de conhecimento das questões, a presente consulta atende apenas em parte aos requisitos legais de admissibilidade, pertinentes à legitimidade do consulente e à formulação de indagação em tese, previstos no art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, c/c o art. 11 da Lei n. 9.096/95.

As indagações foram realizadas por diretório regional de partido político, PMDB e, embora a primeira questão tenha o objetivo de esclarecer o entendimento abstrato do Tribunal sobre previsões normativas dispostas nas resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, tal situação não ocorre relativamente ao segundo e terceiro questionamentos.

A segunda pergunta indaga sobre a compra de convites para jantares de arrecadação para as campanhas eleitorais, situação que esbarra no requisito de indagação abstrata, uma vez que a formulação, ao tratar de jantar, antecipa a forma de cobrança que será utilizada pelo consulente durante o período eleitoral.

Tendo em conta que o PMDB avanta a possibilidade de venda de convites para eventos (jantares) realizados pelo partido e candidatos, considero que o objeto poderá vir a ser apreciado pela Justiça Eleitoral, em caso concreto, conforme ocorrido na última eleição geral, realizada em 2014, em que este Tribunal julgou ação ajuizada contra abuso de poder de autoridade e captação ilícita de recursos praticada por candidato que usou de coação para compelir servidores públicos a comprarem convites para um churrasco de campanha.

Refiro-me à ação de investigação judicial eleitoral AIJE n. 2650-41 e às representações eleitorais RP n. 2651-26 e RP n. 2649-56, nas quais foram reconhecidas práticas de abuso de poder político e de autoridade, captação e gastos ilícitos de recursos e condutas vedadas a agentes públicos, justamente em função da venda de convites para arrecadação eleitoral:

Ação de investigação judicial eleitoral. Representações. Abuso de poder. Art. 22, XIV e XVI, da Lei Complementar n. 64/90. Captação ilícita de recursos. Art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A, §



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

2º, da Lei n. 9.504/97. Condutas vedadas. Art. 73, caput, inc. II e §§ 4º, 8º e 9º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2014. Julgamento conjunto diante da conexão entre os feitos, na forma do art. 103 do Código de Processo Civil. [...]

**1. Abuso de poder político e de autoridade. Utilização da ascendência hierárquica para pressionar servidores públicos, detentores de função gratificada, em período extenso e próximo à eleição, a adquirir convites de valor expressivo para evento, a título de doação, sob ameaça de perda de benefícios.** Conjunto probatório evidenciando a ocorrência de atos repetidos e continuados de coação e intimidação, em benefício da campanha eleitoral de candidato à reeleição ao cargo de deputado estadual, na época dos fatos exercendo a Presidência da Assembleia Legislativa do Estado. Demonstrada a prática do abuso de poder de autoridade, em ofensa à normalidade do pleito. Reconhecida a gravidade das circunstâncias a legitimar as sanções advindas do art. 22, XIV, da Lei das Inelegibilidades. 2. Captação ilícita de recursos. **Ainda que aparente a legalidade no trâmite das doações, há, no caso, vício de origem, à medida que demonstrada a arrecadação através do uso da coação e ameaça dos doadores, afastando o pressuposto da voluntariedade de um contrato de doação.** Relevância jurídica do ilícito praticado, diante do caráter altamente reprovável da conduta, restando adequada e proporcional a penalidade impingida pela norma.

[...]

Procedência parcial da AIJE 2650-41. Procedência parcial da RP 2651-26. Improcedência da RP 2649-56.

(TRE-RS, AIJE: 2650-41 RS, rel: DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, red. acórdão: Desa. Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, Data de Julgamento: 24.02.2015, Data de Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 34, Data 27.02.2015, Página 5.) – Grifei.

Há jurisprudência consolidada no sentido de que não se conhece de consulta formulada sobre caso concreto, pois o Código Eleitoral só permite a formulação de consulta sobre matéria eleitoral em tese:

CONSULTA. PROPOSTA DE LEI. CARREIRAS E CARGOS REESTRUTURAÇÃO. CONDUTA VEDADA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PERÍODO ELEITORAL. INÍCIO. NÃO CONHECIMENTO. 1. A consulta é via inadequada para análise das condutas vedadas aos agentes públicos de que trata o art. 73 da Lei das Eleicoes, **pois a comprovação de sua ocorrência demandaria a verificação de circunstâncias do caso concreto.** 2. Ademais, iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta, porquanto seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral também em caso concreto. 3. Consulta não conhecida.

(TSE - Cta: 103683 DF, Relator: Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Data de Julgamento: 16.09.2014, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 188, Data 07.10.2014, Página 43.) – Grifei.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, a segunda questão não deve ser conhecida.

Relativamente à terceira pergunta, que se apresenta como decorrência da resposta afirmativa à primeira indagação, e trata do comparecimento a eventos de arrecadação para as eleições, resta prejudicado o seu conhecimento.

Efetivamente, o “comparecimento” de agentes públicos em “eventos de arrecadação para as eleições” não é matéria regulada pelas normas que versam sobre prestações de contas, sejam relativas às campanhas eleitorais ou partidárias, nem é questão que se apresenta como consequência lógica da resposta a quaisquer das dúvidas apresentadas, pois as questões tratam tão somente do repasse de recursos financeiros, e não da presença de pessoas em eventos partidários ou de campanha eleitoral.

Com essas considerações, entendo que apenas a primeira questão comporta conhecimento e resposta, e não conheço das demais, mercê das razões expostas.

### **Mérito**

Observa-se que a primeira pergunta tem dois desdobramentos, pois questiona como fontes vedadas, para candidatos e para contas de eleições dos partidos, as contribuições realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública.

Em relação aos recursos recebidos por partidos políticos, durante o exercício financeiro, já houve pronunciamento do TRE-RS no sentido de que as colaborações efetuadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública são consideradas fontes vedadas de arrecadação.

Essa foi a inteligência da resposta à Consulta apresentada pelo Partido Progressista – PP no ano de 2015, cuja ementa do acórdão cumpre transcrever:

Consulta. Indagações quanto à interpretação que deve ser dada ao disposto no art. 12, XII e seu § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/2014, com referência ao conceito de autoridade pública.

**1. A vedação prescrita no dispositivo invocado refere-se aos ocupantes de cargos eletivos e cargos em comissão, bem como aos que exercem cargo de chefia e direção na administração pública, na qualidade de funcionários públicos efetivos.**

**2. A norma abrange os funcionários públicos vinculados aos três Poderes**



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**da União.**

**3. As doações de detentores de mandato eletivo e de ocupantes de cargos de chefia e direção junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, constituem verba oriunda de fonte vedada.**

Conhecimento.

(TRE-RS, Consulta n. 109-98, Acórdão de 23.09.2015, redator designado Dr. Leonardo Tricot Saldanha, DEJERS Tomo 176, Data 25.09.2015.) – Grifei.

Embora o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral oriente-se pelo não conhecimento de dúvida repetida, já contemplada em resposta a consulta anterior, a pergunta comporta conhecimento em homenagem ao mais recente posicionamento adotado por esta Corte, que tem invocado haver interesse da Justiça Eleitoral em responder às dúvidas apresentadas pelos participantes do pleito quando a indagação se apresente relevante.

Ademais, os termos da Consulta n. 109-98 podem ser mantidos por seus próprios fundamentos.

O acórdão concluiu pelo enquadramento dos ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública direta e indireta no conceito de autoridade de que trata a Res. TSE n. 23.432/14, a partir das disposições previstas no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 8.911/94, e da análise cronológica das normas editadas pelo TSE: Res. n. 20.844/01, Res. n. 21.841/04, Res. n. 22.585/07 e Res. n. 23.077/09.

De igual modo, quanto aos detentores de mandato eletivo, enquanto agentes políticos, o acórdão da Consulta n. 109-98 citou a posição doutrinária que compreende como agentes políticos os titulares de cargos estruturais da organização política do país e seus auxiliares imediatos, isto é, Ministros e Secretários de Pastas.

Relativamente a sua caracterização como autoridade e, portanto, fonte vedada de contribuição a partidos políticos, a decisão menciona que a Res. TSE n. 22.585/07 ventilou a questão dos agentes políticos e que, posteriormente, o tema foi enfrentado pelo TSE nos autos do RESpe n. 49-30, da relatoria do Min. Henrique Neves (DJe de 20.11.2014), no qual foi afirmado 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”.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Consolidando essa convicção, o acórdão da Consulta n. 109-98 sustentou que a matéria foi objeto de discussão específica do TSE nos autos do Agravo de Instrumento n. 8239, de 25.8.2015, no qual o PSDB de Santa Catarina postulou não fossem considerados no conceito de autoridade os detentores de mandato eletivo, ocasião em que o Relator, Ministro Henrique Neves, invocou a decisão exarada no REspe n. 49-30 e reafirmou: “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” (DJE de 28.8.2015).

O tema, aparentemente, está definido no âmbito do TSE, não havendo notícia de pronunciamento em sentido contrário.

Entretanto, merece ser feita referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.494, ajuizada pelo Partido da República em abril deste ano, processo atualmente com vista à PGR, no qual foi requerido ao STF “seja conferida interpretação conforme a Constituição da República, sem redução de texto, ao artigo 31, inciso II, da Lei n. 9.096/1995, para que o termo autoridade não alcance os funcionários públicos demissíveis *ad nutum* (...), já que esses não se confundem com autoridade ou órgãos públicos” (STF, ADI 5494 MC, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20.04.2016, DJe-080 de 26.04.2016).

Especificamente quanto ao repasse de recursos financeiros realizados por detentores de “cargos eletivos” e “ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública”, para a “campanha de candidatos e dos partidos” e para “o exercício financeiro dos partidos políticos”, considero que a decisão da fl. 98 bem definiu o tema, assentando que, pela abrangência genérica da expressão “campanha de candidatos”, o termo deve ser compreendido como pertinente à campanha dos candidatos às eleições municipais 2016, em razão da proximidade do pleito municipal vindouro, conclusão que limita o alcance da resposta e possibilita o exame da consulta por esta Corte Eleitoral.

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria deste Tribunal, por meio da Seção de Contas Eleitorais e Partidárias, emitiu a informação das fls. 103-105v., a qual, com muita propriedade, bem analisou as questões postas à apreciação.

Inicialmente, o órgão técnico apontou que tanto a resolução da prestação de



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

contas das eleições de 2016 (Resolução TSE n. 23.463/15, art. 3º, III, e art. 10) quanto as resoluções das prestações de contas anual de exercício financeiro dos partidos políticos (Resolução TSE n. 23.432/14, art. 6º, inciso II, e Resolução TSE n. 23.464/15, art. 6º, inciso II) preconizam a necessidade de abertura de conta bancária específica destinada às “Doações para Campanha”, a qual pode permanecer aberta para recebimento de recursos financeiros mesmo em ano não eleitoral.

Tendo em vista a existência de um regramento específico para as contas de campanha (de partidos políticos e candidatos), e outro para as contas anuais dos partidos (de exercício financeiro), o TSE estabeleceu, no art. 1º, § 1º, da Res. TSE n. 23.463/15, que a aplicação da resolução específica das contas de campanha restringe-se ao período eleitoral. Fora desse interregno de tempo, os recursos arrecadados pelos partidos políticos são regulados pela resolução que trata das finanças e contabilidade partidárias:

Art. 1º - Esta resolução disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos em campanha eleitoral e a prestação de contas à Justiça Eleitoral nas eleições de 2016.

§ 1º Os recursos arrecadados por partido político fora do período eleitoral são regulados pela resolução específica que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos.

§ 2º A aplicação dos recursos captados por partido político para as campanhas eleitorais do pleito de 2016 deverá observar o disposto nesta resolução.

Considerando-se a inexistência do conceito da expressão “período eleitoral” no texto da Res. TSE n. 23.463/15, tenho que a definição deve ser buscada na doutrina e na jurisprudência, que tratam, por vezes, como sinônimos, os termos “período eleitoral” e “processo eleitoral”.

Joel J. Cândido refere-se à expressão “processo eleitoral *stricto sensu*” para designar o período “que começa com a convenção de escolha dos candidatos e termina com a diplomação” (*Direito Eleitoral Brasileiro*. 12. ed. Bauru: Edipro, 2006. p. 82).

A jurisprudência, por sua vez, assenta que o período eleitoral inicia com as convenções partidárias e termina com a diplomação dos eleitos:

**“(…) Inicialmente, registro que o período eleitoral se inicia com a realização das convenções municipais destinadas à deliberação das coligações e escolha dos candidatos, findando-se com a diplomação dos eleitos”.**



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

(TSE, RESPE Nº: 17210 (ERESPE) - SP, AC. Nº 17210, DE 26.10.2000, Rel.: FERNANDO NEVES.) – Grifei.

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. REJEIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEGIBILIDADE. PROCESSO ELEITORAL INICIADO. CASO CONCRETO. NÃO-CONHECIMENTO.

**Não se conhece de consulta após o início do processo eleitoral, que começou em 10.6.2008, início das convenções partidárias, sob pena de pronunciamento sobre caso concreto.** (Precedentes: Consultas nos 1.374, Rel. Min. José Delgado, DJ de 18.9.2006; 1.254, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 16.8.2006; 1.021, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 6.8.2004; 643, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 24.11.2000).

(TSE, Consulta n. 1623, Resolução n. 22877 de 01.07.2008, Relator Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 06.08.2008, Página 33.) - Grifei.

**“(…) O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios casualmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA) (…).”**

(STF, ADI nº 3.345, Rel. Ministro Celso de Mello, DJe 20/08/2010.) -Grifei.

**“(…) Desse modo, entende-se por período eleitoral aquele que vai da escolha do candidato em convenção partidária até a data da diplomação do candidato eleito, período este em que as coligações, partidos políticos não coligados, candidatos e Ministério Público Eleitoral possuem legitimidade para ajuizar representação fundamentada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, como no caso em tela.**

A propósito, são os precedentes do TSE: '(…) A legislação é editada para reger todo o processo eleitoral, desde a fase de escolha dos candidatos nas convenções partidárias até os atos finais do pleito que culminam com a diplomação dos eleitos' (TSE, RESpe nº 16.430/SP, Rel. Min. Maurício Correa, publicado em sessão de 14.9.2000)"

(TSE, Recurso Especial Eleitoral n. 35673, Decisão Monocrática de 24.03.2010, Relator Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 08.04.2010, Página 16/18 ) - Grifei.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Consulta. Eleições 2010. Indagação acerca da possibilidade de promover movimento visando estimular aumento da representatividade política da região. **Vigência do processo eleitoral - iniciado com a deliberação das convenções partidárias e concluído com a diplomação dos eleitos.** Entendimento firmado no sentido da não apreciação de consultas eleitorais em tal período. Questionamento sobre caso concreto, com inobservância, portanto, dos requisitos objetivos estabelecidos no inciso VIII do artigo 30 do Código Eleitoral.

Não conhecimento.

(TRE-RS, Consulta n. 522561, Acórdão de 14.09.2010, Relator DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 14.09.2010 ) - Grifei.

RECURSO ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. CARÊNCIA DA AÇÃO AFASTADA. O PRAZO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE NORMA DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97 É O PERÍODO ELEITORAL, QUE SE DÁ COM A REALIZAÇÃO DAS CONVENÇÕES ATÉ A DATA DA DIPLOMAÇÃO DOS ELEITOS. MÉRITO. ATIPICIDADE DO FATO. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TRE-SP, RECURSO n. 32972, Acórdão n. 167597 de 26.05.2009, Relator PAULO HAMILTON SIQUEIRA JÚNIOR, Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado, Data 02.06.2009, Página 3.)

"No que tange ao cabimento da ação de investigação judicial eleitoral com base em atos realizados antes do registro de candidatura, deve-se atentar que tal ação, por sua própria natureza, deve ser ajuizada durante o curso do período eleitoral, compreendido entre as convenções partidárias e a data da diplomação, sob pena de ausência de interesse processual de agir, mas tal limitação não enseja obstáculo à análise de fatos ocorridos antes do início do processo eleitoral"

(TRE-RJ, AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL n. 750265, Acórdão de 11.04.2016, Relatora JACQUELINE LIMA MONTENEGRO, Publicação: DJERJ - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-RJ, Tomo 078, Data 14.04.2016, Página 14/16.)

Da leitura das referidas ementas, observa-se que o “período eleitoral” é, inclusive, utilizado pela jurisprudência como marco temporal para o conhecimento de consultas, em virtude da orientação de que o conhecimento de consulta após o início do período eleitoral configura pronunciamento sobre caso concreto.

Segundo a Resolução TSE n. 23.469/16, que estabelece o calendário



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

eleitoral de 2016, dia 20 de julho é a data a partir da qual é permitida a realização das convenções para deliberação de coligações e escolha de candidatos, e dia 19 de dezembro é o último dia para a diplomação dos eleitos, solenidade que será marcada por cada juízo eleitoral, visto tratar-se de eleição municipal.

Esse raciocínio leva à conclusão de que, entre 20 de julho de 2016 e a diplomação dos eleitos, os recursos arrecadados na conta específica “Doações para Campanha”, aberta por partidos ou por candidatos, devem observar as normas previstas na Res. TSE n. 23.463/15 e, fora desse período, devem seguir as disposições estabelecidas na Resolução TSE n. 23.464/15, norma que expressamente dispõe, em seu art. 65, inciso III: *“as prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes deverão ser examinadas de acordo com as regras previstas nesta resolução e as que a alterarem”*.

Outra questão relevante refere-se às fontes vedadas de arrecadação: o rol de vedações disposto na legislação regulamentadora das contas de campanhas é diferente do estabelecido para as contas partidárias anuais, conforme observa-se da leitura do art. 12 da Resolução TSE n. 23.432/14, art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15 e art. 25 da Resolução TSE n. 23.463/15.

A Resolução TSE n. 23.464/15, que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos, estabelece quatro hipóteses de fontes vedadas:

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

I – origem estrangeira;

II – pessoa jurídica;

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

**IV – autoridades públicas.**

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

A Resolução TSE n. 23.463/15, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas da campanha das



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

eleições de 2016, estabelece apenas três vedações:

Art. 25. É vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - pessoas jurídicas;

II - origem estrangeira;

III - pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão pública.

A Resolução TSE n. 23.432/14, que regula o mérito das prestações de contas anuais dos partidos políticos relativas ao exercício financeiro de 2015, revogada pela Res. TSE n. 23.464/15, previa quatorze espécies de fontes vedadas:

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;

XIII - fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e

XIV - cartórios de serviços notariais e de registros.

§ 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.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

§ 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.

§ 4º Entende-se por doação indireta, a que se refere o caput deste artigo, aquela efetuada por pessoa jurídica que seja coligada, controladora ou controlada de outra pessoa jurídica que se inclua nas hipóteses previstas no caput deste artigo.

A divergência de hipóteses de fontes vedadas não foi estabelecida ao acaso, merecendo apontar que as resoluções de campanha e de exercício financeiro foram editadas na mesma composição do TSE e quase na mesma data: a Res. TSE n. 23.463/15 foi publicada pelo TSE no dia 15.12.2015 e a Res. TSE n. 23.464/15 em 17.12.2015.

A diferença de proibições é histórica e explica-se porque a previsão de fontes vedadas de arrecadação para campanhas e para o exercício financeiro dos partidos políticos não é idêntica, uma vez que a matéria é regulamentada por legislações diferentes.

A arrecadação de recursos para campanhas tem como base normativa a Lei das Eleições, enquanto que os recursos partidários são regidos pela Lei dos Partidos Políticos.

Especificamente quanto aos recursos repassados por autoridades, verifica-se que as resoluções do TSE que regulamentaram as prestações de contas das eleições de 2006, 2008, 2010, 2012 e de 2014, tal qual a resolução da eleição de 2016, não previam como fonte vedada o repasse de recursos de autoridades, proibição estabelecida aos partidos políticos desde 1995 pelo art. 31, inciso II, da Lei n. 9.096/95.

Assim, nada obstante a posição da Procuradoria Regional Eleitoral no sentido de que para as campanhas eleitorais devem ser aplicadas, por analogia, as vedações previstas na normatização específica das contas das agremiações partidárias, penso que não há como fazer equiparação, tendo em vista a existência de previsão normativa própria para campanhas eleitorais, a qual é, historicamente, diversa da regulamentação financeira dos partidos, e a consideração de que, em se tratando de norma restritiva e de caráter sancionatório, a interpretação deve ser restritiva, e nunca extensiva.

Estabelecidas essas premissas, passo ao enfrentamento da indagação proposta:



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**1. No que concerne às doações para candidatos e para as contas eleições dos partidos, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública?**

Conforme já apontado, relativamente aos recursos repassados no exercício financeiro dos partidos políticos, este TRE já manifestou posição de que as contribuições realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública são consideradas fontes vedadas de arrecadação, nos termos da Consulta n. 109-98 (acórdão de 23.09.2015, redator designado Dr. Leonardo Tricot Saldanha, DEJERS Tomo 176, Data 25.09.2015).

Contudo, esse entendimento deve ser observado apenas **fora do período eleitoral**, interregno em que os recursos arrecadados pelos partidos políticos na conta bancária “Doações para Campanha”, são regulados pela resolução específica que trata das prestações de contas anuais, ou seja, estão sujeitos às vedações do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15.

Isso porque, consoante manifestação do órgão técnico, não há vedação para a arrecadação de recursos procedentes de autoridades **no período eleitoral**, devendo, todavia, serem respeitadas as disposições legais aplicáveis às doações para campanhas eleitorais, disposições expressamente salientadas na informação técnica: os valores devem ser depositados diretamente pela pessoa física doadora na conta corrente a ser utilizada na campanha dos partidos políticos e candidatos, também denominada de 'Doações para Campanha'.

Além disso, o órgão técnico referiu a necessidade de observância também do disposto nos arts. 6º, 14, inciso II, 18, 21 e 24, da Resolução TSE n. 23.463/15, que tratam do limite legal de doações, da necessidade de emissão de recibo eleitoral e da identificação dos doadores originários dos recursos:

Art. 6º. Deverá ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, financeiros ou estimáveis em dinheiro, inclusive os recursos próprios e aqueles arrecadados por meio da Internet. § 1º Os candidatos e os partidos políticos deverão imprimir recibos eleitorais diretamente do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). § 2º Os recibos eleitorais deverão ser emitidos em ordem cronológica



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

concomitantemente ao recebimento da doação e informados à Justiça Eleitoral na forma do § 2º do art. 43 desta resolução. (...) § 6º Os recibos eleitorais conterão referência aos limites de doação, com a advertência de que a doação destinada às campanhas eleitorais acima de tais limites poderá gerar a aplicação de multa de cinco até dez vezes o valor do excesso.

Art. 14. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: (...) II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;

Art. 18. As pessoas físicas somente poderão fazer doações, inclusive pela Internet, por meio de: I - transação bancária na qual o CPF do doador seja obrigatoriamente identificado; II - doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que o doador é proprietário do bem ou é o responsável direto pela prestação de serviços. § 1º As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação. § 2º O disposto no § 1º aplica-se na hipótese de doações sucessivas realizadas por um mesmo doador em um mesmo dia. § 3º As doações financeiras recebidas em desacordo com este artigo não podem ser utilizadas e devem, na hipótese de identificação do doador, ser a ele restituídas ou, na impossibilidade, recolhidas ao Tesouro Nacional, na forma prevista no caput do art. 26.

Art. 21. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição. (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §1º).

Art. 24. Para a comercialização de bens e/ou serviços e/ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o partido político ou o candidato deve: I - comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de cinco dias úteis, à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização; II - manter, à disposição da Justiça Eleitoral, a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida. § 1º Os valores arrecadados constituem doação e estão sujeitos aos limites legais e à emissão de recibos eleitorais. § 2º O montante bruto dos recursos arrecadados deve, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica. § 3º Para a fiscalização de eventos, prevista no inciso I, a Justiça Eleitoral poderá nomear, entre seus servidores, fiscais ad hoc, devidamente credenciados. § 4º As despesas e os custos relativos à realização do evento devem ser comprovados por documentação idônea e respectivos recibos eleitorais, mesmo quando provenientes de doações de terceiros em espécie, bens ou serviços estimados em dinheiro.

No tocante aos recibos, os partidos também devem considerar a resposta do



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

TSE à Consulta n. 52721, segundo a qual os partidos políticos deverão, a partir do exercício financeiro de 2016, emitir recibos referentes às contribuições realizadas por seus filiados, salvo a hipótese prevista no art. 11, § 2º, IV, da Res. TSE n. 23.464/2015, dispositivo que expressamente prevê recibos para contribuições destinadas à manutenção das agremiações, desde que realizadas por filiados por meio de depósito bancário devidamente identificado, até o valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) por mês:

CONSULTA. PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE. PHS. CONTRIBUIÇÃO. PARTIDO POLÍTICO. FILIADOS. EMISSÃO DE RECIBO. OBRIGATORIEDADE.

1. Os partidos políticos deverão, a partir do exercício financeiro de 2016, emitir recibos referentes às contribuições realizadas por seus filiados, salvo a hipótese prevista no art. 11, § 2º, IV, da Res.-TSE nº 23.464/2015.

2. Consulta respondida nos termos do voto da relatora.

(TSE, Consulta nº 52721, Acórdão de 19/04/2016, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 91, Data 12/05/2016, Página 73/74 )

Portanto, a primeira pergunta deve ser respondida positivamente, caso a situação ocorra fora do período eleitoral, e negativamente em se tratando de fato ocorrido no período eleitoral, da seguinte forma:

- **fora do período eleitoral**, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, dado que estão sujeitas às vedações do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15;

- **no período eleitoral**, não são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos e dos candidatos, realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, desde que respeitadas as disposições atinentes às doações para campanhas eleitorais previstas na Resolução TSE n. 23.463/15;

Pelo exposto, **VOTO** pelo conhecimento parcial da consulta, para o fim de não conhecer do segundo e terceiro questionamentos e responder à primeira indagação, nos seguintes termos:



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

- **fora do período eleitoral**, são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, uma vez estarem sujeitas às vedações da Resolução TSE n. 23.464/15, nos termos da resposta deste TRE à Consulta n. 109-98, relator designado Dr. Leonardo Tricot Saldanha, DEJERS de 25.09.2015;

- **no período eleitoral**, não são consideradas oriundas de fontes vedadas as doações para as contas dos partidos e dos candidatos realizadas por detentores de cargos eletivos e ocupantes de cargos de chefia e direção na administração pública, uma vez estarem sujeitas às vedações previstas na Resolução TSE n. 23.463/15.

Contudo, agrega-se a essas conclusões o atendimento das previsões legais aplicáveis às doações para campanhas eleitorais, somadas às orientações traçadas pelos arts. 6º, 14, inciso II, 18, 21 e 24, da Resolução TSE n. 23.463/15.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**EXTRATO DA ATA**

CONSULTA - CARACTERIZAÇÃO DAS DOAÇÕES DOS CARGOS ELETIVOS, DOS OCUPANTES DE CARGOS DE CHEFIA E DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FONTES VEDADAS E A POSSIBILIDADE DE COMPRA POR ELES DOS CONVITES PARA JANTARES DE ARRECADAÇÕES

Número único: CNJ 89-73.2016.6.21.0000

Interessado(s): PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB

DECISÃO

Por unanimidade, conheceram parcialmente da consulta e a responderam nos termos do voto do relator.

Desa. Liselena Schifino  
Robles Ribeiro  
Presidente da Sessão

Dr. Silvio Ronaldo Santos de  
Moraes  
Relator

Participaram do julgamento os eminentes Desa. Liselena Schifino Robles Ribeiro - presidente -, Des. Carlos Cini Marchionatti, Dra. Gisele Anne Vieira de Azambuja, Dra. Maria de Lourdes Galvao Braccini de Gonzalez, Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz e Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.