MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 186-23.2011.6.04.0000**
**PROCEDÊNCIA:** MANAUS-AM
**RECORRENTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
**RECORRIDO:** PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) – ESTADUAL
**RELATOR:** MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO

**PARECER ND Nº 7.584/2017**
**Nº 116.910/PGE**

**EMENTA:** RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. ART. 37 DA LEI 9.096/1995. ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI 13.165/2015. APLICAÇÃO RETROATIVA DA NORMA. INVIABILIDADE. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.
**1.** Não é possível a aplicação retroativa das alterações promovidas pela Lei 13.165/2015 no *caput*, e seu § 3º, do art. 37 da Lei 9.096/1995, uma vez que o entendimento do TSE se firmou no sentido de que tais alterações aplicam-se apenas às prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes. Assentada essa premissa, conclui-se, da literalidade do § 3º do mesmo artigo 37, que o prazo prescricional de cinco anos diz respeito, tão somente, à sanção de suspensão do repasse de novas quotas do fundo partidário, não alcançando as sanções de ressarcimento ao erário e de devolução de valores ao fundo partidário.
**2.** Parecer pelo **provimento** do recurso especial eleitoral.

**Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,**

Trata-se de recurso especial eleitoral (fls. 788/798) interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL para impugnação de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, proferido nos termos das seguintes ementas (fls. 744 e 782):

> AGRAVO REGIMENTAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PARTIDO POLÍTICO. ANÁLISE PREJUDICADA. PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 37, § 3º, DA LEI N. 9.096/95. NORMA CONCRETIZADORA DE CÂNONE CONSTITUCIONAL. VEDAÇÃO À INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. AGRAVO DESPROVIDO.
> 1. Sendo o prazo prescricional previsto no § 3º do artigo 37 da Lei n. 9.096/95 uma norma concretizadora, no plano infraconstitucional, dos cânones constitucionais da segurança jurídica e do devido processo legal é defeso impor-lhe restrições interpretativas.
> 2. Aplicação do prazo prescricional a todas as prestações de contas de partido político pendentes de julgamento, inclusive às anteriores à vigência da Lei n. 12.034/2009 ou da Lei n. 13.165/2015.

3. Agravo regimental desprovido.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. NOVO JULGAMENTO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. REJEIÇÃO.
1. A decisão embargada indicou, de forma clara e direta, as razões de convencimento deste órgão julgador, não havendo vício a justificar novo pronunciamento sobre a questão, a qual somente poderá ser rediscutida em sede de recurso adequado.
2. Os aclaratórios não se prestam à rediscussão dos fundamentos da decisão. Precedentes do Eg. TSE e deste Regional.
3. Inexistindo no acórdão impugnado omissão a ser sanada, impõe-se a rejeição dos embargos declaratórios, pois ausentes os pressupostos para seu acolhimento, previstos no art. 275, II, do Código Eleitoral.
4. Embargos conhecidos e rejeitados.

Nas razões do recurso especial, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL aponta, em síntese, a ofensa ao art. 37 da Lei nº 9.096/95, e ao art. 65, *caput* e § 3º, I, da Resolução TSE nº 23.464/2015, e a ocorrência de divergência jurisprudencial, sustentando que as prestações de contas apresentadas na vigência da Lei nº 12.034/2009 "são passíveis de incidência de prescrição quinquenal apenas em relação à sanção de suspensão das cotas do fundo partidário, devendo o processo ser julgado a fim de que se analise a eventual aplicação da sanção remanescente: a pena de devolução ao erário dos valores não declarados ou aplicados irregularmente" (fls. 793v./794).

É o relatório.

## II

O recurso é tempestivo (fls. 786v. e 788) e, no mérito, merece **provimento**.

O acórdão recorrido julgou prejudicada a análise da presente prestação de contas, relativa ao exercício financeiro de 2010, após reconhecer a ocorrência da prescrição. Segundo o TRE, "[A]o contrário do que afirma o Agravante, é sim possível a aplicação da novel prescrição aos processos de prestação de contas apresentados antes da Lei nº 13.165/2015, uma vez que o sistema jurídico brasileiro não adota o princípio da irretroatividade absoluta da lei" (fl. 748).

Referido entendimento merece reforma.

A princípio, este Órgão se posicionou no sentido da aplicação do

princípio da retroatividade da lei nova mais benéfica (art. 5º, XL, da CF), ao fundamento de que, por se tratar de norma de sobredireito, tem plena aplicação em matéria eleitoral de natureza sancionatória.

Todavia, essa Corte Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que as alterações promovidas pela Lei 13.165/2015 no *caput* do art. 37 da Lei 9.096/1995 somente podem ser aplicadas aos processos de prestação de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes. Confira-se o precedente:

> SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009. DESAPROVADA PARCIALMENTE. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.
> 1. QUESTÃO DE ORDEM. **As alterações promovidas no caput do art. 37 da Lei nº 9096/1995, reproduzidas no art. 49 da Res.-TSE nº 23.464/2015, são regras de direito material e, portanto, aplicam-se às prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes. Entendimento contrário permitiria que contas das agremiações partidárias relativas a um mesmo exercício financeiro fossem analisadas com base em regras materiais diversas, o que não se pode admitir. É preciso conferir tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterar as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da segurança jurídica. O Plenário do TSE, analisando a questão relativa à alteração legislativa promovida pela mesma lei ora em análise na Lei das Eleições quanto ao registro do doador originário nas doações, assentou que "a regra constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei nº 9.504/97, com a redação conferida pela Lei nº 13.165/2015, não pode ser aplicada, [...] seja porque a lei, em regra, tem eficácia prospectiva, não alcançando fatos já consumados e praticados sob a égide da lei pretérita" (ED-REspe nº 2481-87/GO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 1º.12.2015). A modalidade de sanção em decorrência da desaprovação de contas prevista na nova redação do caput do art. 37 da Lei nº 9.096/1995, conferida pela Lei nº 13.165/2015, somente deve ser aplicada às prestações de contas relativas ao exercício de 2016 e seguintes.**
> [...]
> (ED-ED-PC nº 96183, Rel. Min. GILMAR FERREIRA MENDES, DJE 18.3.2016).

Dessa forma, **não** devem ser aplicadas retroativamente as alterações promovidas pela Lei 13.165/2015 no art. 37 da Lei 9.096/1995, ao contrário do que entendeu o TRE/AM. Por conseguinte, prevalece a redação anterior do § 3º do mesmo artigo 37, que restringia o reconhecimento da prescrição apenas quanto à sanção de suspensão do repasse de quotas, caso a prestação não fosse julgada no prazo de cinco anos – sendo viável, portanto, a determinação de ressarcimento ao

erário da quantia eventualmente apontada como irregular na prestação. Confira-se:

> Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei.
> [...]
> § 3º sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, **não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação**. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

A Constituição Federal impõe aos partidos políticos a observância de quatro preceitos, dentre eles está a obrigatoriedade da apresentação da prestação de contas, a teor do art. 17, III, da Constituição Federal:

> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
> I - caráter nacional;
> II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
> III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
> IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A prestação de contas dos recursos arrecadados e gastos efetuados pelos partidos políticos é um dos pressupostos basilares da vida partidária, porque objetiva a fiscalização da origem e destinação dos recursos obtidos pelas agremiações, visando garantir que atuem de acordo com o interesse público e o pleno exercício da democracia. E tem a finalidade precípua de coibir o abuso do poder econômico, como meio de averiguar a lisura e corroborar com a transparência do processo eleitoral.

O *caput* do art. 37 da Lei 9.096/95 prevê a aplicação da sanção de suspensão das quotas do fundo partidário nas hipóteses de falta de prestação de contas ou de sua desaprovação total ou parcial. Já o seu § 3º, convém repetir, é claro ao dispor que a prescrição diz respeito, tão somente, à sanção de suspensão do repasse de novas quotas do fundo partidário, **não alcançando as**

**sanções de ressarcimento ao erário e de devolução de valores ao fundo partidário.**

Não é demais registrar que, no caso concreto, a Unidade Técnica do TRE opinou pela desaprovação das contas prestadas, sugerindo o ressarcimento do montante de R$ 17.272,92, em razão de não comprovação ou irregular aplicação de recursos do fundo partidário (fls. 692/701). Nesse passo, constatada irregularidade que impõe a devolução de valores ao erário, torna-se inviável o reconhecimento da prescrição. Nos casos que envolvem verbas públicas, aliás, a respectiva pretensão de ressarcimento é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> [...]
> § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**.

O dispositivo constitucional acima transcrito dispõe que a lei estabelecerá prazo de prescrição para ilícitos que causem dano ao erário, mas ressalva, expressamente, as respectivas ações de ressarcimento. Ou seja, estabelece, na sua exceção, a imprescritibilidade das ações que visem a recomposição do erário. É assente no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a pretensão de ressarcimento de dano ao erário é imprescritível, a teor do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, conforme os seguintes precedentes:

> AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPRESCRITIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
> 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF).
> 2. O **Pleno do Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do MS 26.210, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 10.10.08, **fixou**

**entendimento no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário.**
3. *In casu*, o acórdão originariamente recorrido assentou: "AGRAVO. DECISÃO PROFERIDA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 557, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. IMPRESCRITIBILIDADE.
1. Matéria possível de ser julgada por meio de decisão monocrática, na forma do art. 557 do Código de Processo Civil, haja vista a manifesta improcedência da pretensão recursal.
2. **A pretensão ressarcitória é imprescritível, nos termos do que dispõe o art. 37, §5º, da constituição federal.** Precedentes dos tribunais. RECURSO DESPROVIDO".
[...]
4. Agravo regimental desprovido.
(STF. AI 848482 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 22.2.2013.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. FRAUDE EM LICITAÇÃO. REEXAME DE PROVAS. PRESCRIÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.
DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO.
[...]
4. **Não há falar em prescrição, pois a pretensão de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível,** "mesmo se cumulada com a ação de improbidade administrativa (**art. 37, § 5º, da CF**)" (AREsp 79268/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON).
5. Não se pode conhecer do presente recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, pois a recorrente não realizou o necessário cotejo analítico, bem como não apresentou, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma.
Agravo regimental improvido.
(STJ. AgRg no AREsp 513.006/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe 29.9.2014)

Vale ressaltar, ainda, que, no caso de desvio de verbas do fundo partidário, a competência para o respectivo ressarcimento é da Justiça Eleitoral. Portanto, não há de se cogitar a possibilidade de se obter a recomposição do erário por outros meios, como por exemplo, por meio de ação civil pública, porquanto se trata de hipótese de competência material, sujeita à Justiça Eleitoral.

Assim, o entendimento firmado no acórdão recorrido, de que as prestações de contas apresentadas há mais de cinco anos devem ficar

prejudicadas de exame pelo transcurso do tempo, é inconstitucional, pois, **além de inviabilizar um dos principais pressupostos da vida partidária, em afronta direta ao art. 17, III, da Constituição Federal, colide com a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano ao erário estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal**.

Ante o exposto, o parecer é pelo **provimento** do recurso especial eleitoral.

Brasília,

**FRANCISCO DE ASSIS VIEIRA SANSEVERINO**
Vice-Procurador-Geral Eleitoral
(em substituição)