



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

QUESTÃO DE ORDEM NA PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 192-65.2016.6.00.0000 – CLASSE 25 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Sérgio Banhos

Requerente: Ministério Público Eleitoral

Requerido: Partido Progressista (PP) – Nacional

Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB: 10001/DF e outros

QUESTÃO DE ORDEM. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PETIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO, CHAMAMENTO DO FEITO À ORDEM. ADOÇÃO. RITO DA RES.-TSE 23.604. DESCABIMENTO. PRETENSÃO. ANÁLISE. CONTAS DA FUNDAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO.

SÍNTESE DO CASO

1. Trata-se de pedido de chamamento do feito à ordem apresentado pelo Ministério Público Eleitoral nos autos da prestação de contas do Diretório Nacional do Partido Progressista (PP) relativa ao exercício financeiro de 2015.
2. O órgão ministerial, em petição de chamamento do processo à ordem, postula:
 - a) a aplicação do novo rito da Res.-TSE 23.604 à prestação de contas ora em exame;
 - b) o encaminhamento dos autos à Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias para exame das contas da fundação ligada ao partido e, posteriormente, nova vista do feito para a apresentação do parecer ministerial.

QUESTÃO DE ORDEM

3. Dada a relevância das duas questões suscitadas pelo *Parquet*, que podem impactar o trâmite das prestações de contas dos diretórios nacionais alusivas ao exercício financeiro de 2015 e reputando, ainda, a prescrição quinquenal de que trata o art. 37, § 3º, da Lei 9.096/95, recomenda-se a apreciação delas por este Tribunal, mediante questão de ordem.

4. Não é cabível a pretensão de que, para o rito das prestações de contas de 2015 com parecer conclusivo emitido pela Asepa, seja adotada a Res.-TSE 23.604, porquanto, já tendo o feito ultrapassado as fases de exame preliminar, exame meritório (1º exame) e com considerações finais da unidade técnica, a medida implicaria retrocesso da marcha processual, não havendo nenhum prejuízo à atuação do *Parquet*, que poderá, ainda, indicar eventuais novas irregularidades, na fase prevista no art. 37 da Res.-TSE 23.546.

5. Ademais, também não merece acolhimento o pedido de encaminhamento dos autos à unidade técnica com a finalidade do exame das contas do ente fundacional vinculado ao partido, à míngua de regra de competência específica atribuindo tal mister à Justiça Eleitoral e reputando, ainda, a regra expressa do art. 66 do Código Civil.

6. “Diante da natureza única das fundações, que relevam a afetação de um patrimônio para o atingimento de um fim, o legislador infraconstitucional optou pela adoção de regime diferenciado de fiscalização, incumbindo ao Ministério Público Fundacional importante missão” (AgR-PC 261-34, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 4.3.2020).

CONCLUSÃO

7. Resolve-se a questão de ordem, nos seguintes termos:

a) é incabível, em prestações de contas de exercício financeiro de diretório nacional de partido político, com informação técnica conclusiva emitida pela Asepa, a adoção do novo rito preconizado na Res.-TSE 23.604;

b) não cabe à Justiça Eleitoral examinar as contas de fundação vinculadas aos partidos políticos.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em resolver a questão de ordem, nos termos do voto do relator.

Brasília, 16 de junho de 2020.

MINISTRO SÉRGIO SILVEIRA BANHOS – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor(a) Presidente, cuida-se de pedido de chamamento do feito à ordem apresentado pelo [Ministério Público Eleitoral](#) nos autos da prestação de contas do Diretório Nacional do Partido Progressista (PP) relativa ao exercício financeiro de 2015.

A [Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias \(Asepa\)](#) exarou [parecer conclusivo, às fls. 226-243](#), no qual sugeriu a [desaprovação das contas](#), com aplicação de sanções e determinação de devolução de valores.

Em despacho de [fls. 245-246](#) e por estar o feito com parecer conclusivo emitido, mantive o rito processual ainda disciplinado na Res.-TSE 23.546, de 2017 (especificamente as disposições constantes da Seção I do Capítulo VIII), não adotando o procedimento da novel Res.-TSE 23.604, de 17.12.2019, e determinei:

- a) a abertura de vista à Procuradoria-Geral Eleitoral para a emissão de parecer no prazo de quinze dias, nos termos do art. 37 da Res.-TSE 23.546;
- b) depois de apresentada a manifestação do Ministério Público Eleitoral, a intimação do partido e dos responsáveis pela apresentação das contas, por meio dos advogados constituídos, para que oferecessem defesa no prazo de quinze dias e requeressem, sob pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo (art. 38 da Res.-TSE 23.546).

Ao se manifestar, a Procuradoria-Geral Eleitoral apresentou pedido de chamamento do feito à ordem ([fls. 249-258](#)), argumentando, em síntese, que:

- a) os autos não foram remetidos ao Ministério Público para

emissão do primeiro parecer, logo após exame da unidade técnica do TSE, oportunidade em que caberia ao Ministério Público Eleitoral apontar eventuais novas irregularidades, nos termos do art. 36, § 6º, da Res-TSE 23.604, atual resolução que disciplina a prestação de contas de partidos políticos;

b) o art. 65, § 1º, da nova resolução de 2019 preconiza que o novo rito de tramitação processual deve ser aplicado às prestações de contas relativas aos exercícios financeiros de 2009 e seguintes, sendo, portanto, aplicável à espécie, com a adoção do novo procedimento;

c) por outro lado, embora a Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa), por [meio da Informação 266/2019](#), tenha dispensando a análise da prestação de contas da Fundação Milton Campos (considerando que o Ministério Público Estadual já a havia examinado), o [art. 2º da Res.-TSE 23.428](#), vigente à época, determina que devem ser apresentados à Justiça Eleitoral os documentos comprobatórios das despesas realizadas pelas fundações ligadas aos partidos;

d) a Res.-TSE 23.428, embora revogada pela [Res.-TSE 23.604](#), aplica-se, quanto ao mérito, às prestações de contas de exercícios financeiros anteriores a 2020, ante a previsão do art. 65 da resolução de 2019;

e) o [art. 37, § 14, da Lei dos Partidos Políticos](#) também dispõe sobre o entrelaçamento do julgamento das contas dos institutos, fundações e do próprio partido político, ao preconizar que esses entes não serão atingidos pela sanção de desaprovação das contas imposta à agremiação, exceto se tiver diretamente dado causa à reprovação;

f) embora nos autos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2014 ([PC nº 261-34.2015](#), [MDB](#), e [PC 246-65.2015](#), [PROS](#)) esta Corte tenha declarado a incompetência

jurisdicional do TSE para julgamento das contas de fundação partidária, em recente decisão, também referente a prestação de contas partidárias do exercício financeiro de 2014, o [Ministro Luis Felipe Salomão ressaltou, no âmbito da PC 245-80](#) e diante da relevância do tema, a possibilidade de melhor reflexão em casos futuros;

g) não há atribuição do Ministério Público das fundações (estadual ou distrital) de fiscalização e controle sobre recursos federais por elas empregados, porquanto o objetivo de sua análise se cinge ao cumprimento de suas disposições estatutárias, sua sustentabilidade e obediência às finalidades para as quais foram criadas;

h) o Ministério Público das fundações não realiza procedimento de circularização de informações, não recebe extratos bancários (visto que não tem autorização legislativa nem convênios com instituições financeiras e com a Receita Federal, como tem a Justiça Eleitoral), tampouco tem poder de glosar recursos do Fundo Partidário gastos indevidamente ou dissociados dos parâmetros republicanos definidos pela Justiça Eleitoral;

i) *“o regime jurídico fundacional ordinário submete a fundação apenas à fiscalização do Ministério Público Estadual, o qual controla essencialmente a fidelidade de seu funcionamento aos seus estatutos, a qualidade de sua gestão patrimonial que lhe permita sua perpetuação no tempo, a lisura de seus quadros diretores, e o atendimento exclusivo de seus fins estatutários”* (fl. 254);

j) é necessário que, no caso do regime específico das fundações partidárias, haja o reforço da fiscalização da Justiça Eleitoral por meio das prestações de contas dos partidos políticos instituidores, para que o controle produza

consequências também na destinação dos recursos do Fundo Partidário;

k) caso seja afastada a competência da Justiça Eleitoral para o exame de contas de fundações partidárias, haverá quebra de isonomia entre estas e os institutos partidários, pois, *“em decisão de 27.04.2019, no julgamento da Prestação de Contas do Partido Humanista da Solidariedade (PHS), esta Corte Superior afirmou a sua competência para julgamento das contas dos institutos partidários, considerando que não há atribuição normativa ao Ministério Público Eleitoral para exame dos recursos repassados pelos partidos a esses entes, os quais ficam submetidos ao mesmo rigor dos Partidos Políticos”* (fl. 255);

l) no exercício financeiro de 2015, os partidos políticos receberam R\$ 867.569.220,00 do Fundo Partidário, de modo que o montante equivalente a R\$ 173.513.844,00, repassado às fundações ou aos institutos, pode permanecer sem a efetiva fiscalização por parte da Justiça Eleitoral;

m) para que se opere a adequada fiscalização que o normativo de esteira conferiu à Justiça Eleitoral, é imprescindível que seja feito o exame técnico das contas da fundação partidária.

Ao final, a Procuradoria-Geral Eleitoral postula o chamamento do feito à ordem, a fim de:

- a) determinar a aplicação do rito da Res.-TSE 23.604;
- b) o encaminhamento dos autos à Asepa para exame das contas da fundação ligada ao partido e, posteriormente, nova vista do feito para a apresentação do parecer ministerial.

Tendo em vista a petição apresentada pela Procuradoria-Geral Eleitoral e em observância ao princípio do contraditório, determinei, por meio de [despacho às fls. 260-261](#), a abertura de vista ao Diretório Nacional do Partido Progressista, que apresentou contramanifestação em face da manifestação do

Parquet, argumentando, em síntese, que:

- a) o art. 31 da Res.-TSE 23.546 assim como o art. 31 da Res.-TSE 23.604 prescrevem que o Ministério Público Eleitoral tem o prazo de 5 dias para impugnar as prestações de contas apresentadas pelos partidos políticos;
- b) o Ministério Público sempre atuará no processo de prestação como *custos legis* e nunca como parte;
- c) se há prazo para impugnação por parte do fiscal da lei e este não o impugna, há evidente preclusão desse direito;
- d) após a completa instrução dos autos de prestação de contas, não há falar no seu encaminhamento à Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) para apreciar as contas da fundação, seja pela preclusão, seja por incompetência do Tribunal Superior Eleitoral, conforme posicionamento já firmado nos [autos da PC 270-93](#);
- e) nos termos do art. 121 da Constituição Federal, somente lei complementar poderá dispor sobre a competência dos tribunais eleitorais; assim, *“jamais a Lei Ordinária nº 9096/95, poderia criar competência da justiça eleitoral, impondo a essa justiça especializada uma competência não prevista no Código Eleitoral (parte recepcionada como Lei Complementar) e nem em qualquer outra Lei Complementar”* (fl. 266);
- f) segundo a jurisprudência desta Corte Superior, cabe à justiça comum a apreciação e o julgamento das contas das fundações partidárias ([PC 246-65](#), [PC 211-08](#), [PC 261-34](#), [PC 270-93](#), [265-71](#));
- g) as fundações são pessoas jurídicas autônomas, dotadas de autonomia administrativa e financeira, bem como têm personalidade jurídica diversa dos partidos, razão pela qual seria descabida a pretensão de obrigar os partidos a prestar contas de entidade diversa;

h) as normas que regulam os processos de prestação de contas não estabelecem a possibilidade de as fundações integrarem a lide, o que resultaria em grave violação ao devido processo legal;

i) inexistindo previsão legal para que as agremiações partidárias prestem as contas das fundações partidárias, não há falar em descumprimento aos pressupostos estabelecidos pelo [art. 8º da Lei 8.443/92](#) e, por conseguinte, afigura-se desnecessário o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União para abertura de tomada de contas especial;

j) eventual encaminhamento das contas das fundações partidárias ao TCU deverá ser feito pelo Ministério Público estadual, que, nos termos do art. 66 do Código Civil, é o órgão responsável por fiscalizar as fundações.

Em face do exposto, o Diretório Nacional do Partido Progressista (PP) requer seja indeferido o pleito do *Parquet* quanto ao encaminhamento dos presentes autos à Asepa para a análise das contas da fundação partidária.

É o relatório.

VOTO (QUESTÃO DE ORDEM)

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS (relator): Senhor(a) Presidente, conforme relatado, trata-se de pedido de chamamento do feito à ordem apresentado pelo Ministério Público Eleitoral nos autos da prestação de contas do [Diretório Nacional do Partido Progressista \(PP\)](#) relativa ao exercício financeiro de 2015, que se cingem a dois requerimentos:

a) que seja adotado o novo rito estabelecido na [Res.-TSE 23.604, de 19.12.2019](#), e não aquele preconizado na [Res.-TSE](#)

[23.546/2017](#), que anteriormente disciplinava, entre outros aspectos, o procedimento da prestação de contas anuais de partidos políticos;

b) que a unidade técnica proceda ao exame, também das contas da Fundação Milton Campos, vinculada ao Partido Progressista.

Dada a relevância das questões suscitadas, notadamente da segunda matéria ressaltada pelo órgão ministerial e que podem novamente impactar no trâmite das prestações de contas de exercício financeiro de 2015, **trago-as para exame deste Tribunal em questão de ordem.**

A esse respeito, rememoro o que sucedeu nos feitos alusivos ao ano de 2014 (recentemente apreciados por este Tribunal), nos quais a controvérsia sobre as contas da fundação postergou o julgamento das prestações para a data limite de seu exame até abril de 2020, tendo em conta a prescrição quinquenal de que trata o [art. 37, § 3º, parte final, da Lei 9.096/95](#).

No que diz respeito ao primeiro ponto, entendo descabida a pretensão ministerial de que o rito das prestações de contas de 2015, em fase de parecer conclusivo da Asepa, retroceda para adoção do rito da Res.-TSE 23.604.

Anoto que essa nova resolução, de minha relatoria, foi editada em [17.12.2019](#), estatuindo o seu art. 65, *in verbis*:

Art. 65. As disposições previstas nesta resolução não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao da sua vigência.

§ 1º As disposições processuais previstas nesta resolução devem ser aplicadas aos processos de prestação de contas que ainda não tenham sido julgados.

§ 2º A adequação do rito dos processos de prestação de contas previstos no § 1º deve observar a forma determinada pelo juiz ou pelo relator do feito, sem que sejam anulados ou prejudicados os atos já realizados.

§ 3º As irregularidades e as impropriedades contidas nas prestações de contas devem ser analisadas de acordo com as regras vigentes no respectivo exercício financeiro de referência das contas.

§ 4º As alterações realizadas nesta resolução que impliquem a análise das irregularidades e das impropriedades constantes das prestações de contas somente devem ser aplicáveis no exercício seguinte ao da

deliberação pelo plenário do TSE, salvo previsão expressa em sentido contrário. Grifo nosso.

É certo que, como bem ressaltou o Ministério Público, o art. 65, § 1º, estabelece que *“as disposições processuais previstas nesta resolução devem ser aplicadas aos processos de prestação de contas que ainda não tenham sido julgados”*.

Todavia, tal preceito regulamentar deve ser conjugado com o respectivo § 2º no sentido de que *“a adequação do rito dos processos de prestação de contas previstos no § 1º deve observar a forma determinada pelo juiz ou pelo relator do feito, sem que sejam anulados ou prejudicados os atos já realizados”* (grifo nosso).

No caso em exame, já tendo a prestação de contas ultrapassado as fases de exame preliminar pela unidade técnica (informação de fls. 114-120), de exame meritório das falhas – primeiro exame (informação de fls. 163-182) e com a emissão do parecer conclusivo (fls. 226-243) –, descabe o processo retroceder para que seja adotado o procedimento da nova Res.-TSE 23.604, devendo-se, assim, manter a observância da anterior Res.-TSE 23.546/2017.

Anoto, inclusive, que esse cenário foi igualmente verificado nas contas de 2014, com a sucessão de diversas decisões individuais proferidas, devolução de feitos ao órgão ministerial, interposição de sucessivos agravos regimentais. No julgamento da PC 246-65, j. 17.12.2019, já assinalara o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto: *“O presente processo de prestação de contas já havia seguido todo o trâmite procedimental e se encontrava em vias de julgamento no momento da formulação de tal pretensão, motivo pelo qual o retorno dos autos ao órgão técnico, para que seja efetuada análise dos documentos da entidade fundacional, representa um risco real de que o decurso do tempo torne inócua a atuação desta Justiça especializada na fiscalização contábil e financeira relativa ao exercício de 2014, tendo em vista a iminência da prescrição, que ocorrerá em abril de 2020”*.

Na espécie, note-se também que não há nenhum prejuízo à atuação do *Parquet*, já que, a partir do parecer conclusivo, ele poderá indicar

eventuais novas irregularidades, como assim pretende, na fase prevista no [art. 37 da Res.-TSE 23.546](#).

Ademais, com bem apontou o patrono do diretório nacional, a fase de prévia impugnação foi oportunamente facultada ao órgão ministerial nestes autos, porquanto era igualmente prevista no art. 37, § 3º, Res.-TSE 23.546/2017, não tendo, aliás, sido ela apresentada, conforme certidão de fl. 36.

Diante disso, **afigura-se, a meu juízo, manifestamente incabível, em prestações de contas com parecer técnico emitido, adotar o novo rito da Res.-TSE 23.604.**

Passo ao exame do pedido de determinação de exame das contas da Fundação Milton Campos pela Asepa.

O Ministério Público Eleitoral expõe diversos argumentos e invoca (fl. 254) a decisão individual do Ministro Luís Felipe Salomão na Prestação de Contas 245-80 (do exercício financeiro de 2014), proferida em 27.3.2020, em que Sua Excelência defende o seguinte: *“Conforme entendimento firmado para os feitos relativos ao exercício de 2014, não compete a esta Corte examinar as contas prestadas por fundação partidária. Ressalva do Relator acerca da possibilidade de melhor reflexão sobre o tema em casos futuros”* (grifo nosso).

A despeito da combatividade do órgão ministerial na matéria, é importante lembrar que, em relação a **todas** prestações de contas do exercício financeiro de 2014, este Tribunal refutou a pretensão ora deduzida.

No ponto, [destaco que esse tema foi inicialmente examinado pelo Tribunal na Questão de Ordem na Prestação de Contas 246-65, rel. Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e no Agravo Regimental na Prestação de Contas 261-34, rel. Min. Edson Fachin, ambas apreciadas no fim de 2019, cujos acórdãos estão assim ementados:](#)

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. DIRETÓRIO NACIONAL. QUESTÃO DE ORDEM: PROCESSO CONCLUSO PARA JULGAMENTO. PRETENSÃO FORMULADA PELO MPE DE ANÁLISE DAS CONTAS DA FUNDAÇÃO PARTIDÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS. CONTAS

DA FUNDAÇÃO HOMOLOGADAS. EXAURIMENTO DO RITO PROCEDIMENTAL. PEDIDO INDEFERIDO. MÉRITO: DESPESAS COMPROVADAS POR NOTAS FISCAIS, CHEQUES CRUZADOS E NOMINAIS E OUTROS DOCUMENTOS. ART. 9º DA RES.-TSE Nº 21.841/2004. APLICAÇÃO. SANEAMENTO. PRECEDENTES. IRREGULARIDADE REMANESCENTE: DESCUMPRIMENTO PARCIAL DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA NO TOTAL DE R\$ 24.776,20, EQUIVALENTE A 4,16% DO FUNDO PARTIDÁRIO. SANÇÃO DE ACRÉSCIMO DE 2,5% NO GASTO COM O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA EM CASO DE NÃO OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 55-B DA LEI Nº 9.096/95. ART. 55-C DA LEI Nº 9.096/95. INCIDÊNCIA. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS.

1. Questão de ordem:

1.1. Quando já se encontrava o feito concluso para julgamento, o Ministério Público Eleitoral apresentou requerimento para encaminhar o processo de prestação de contas de 2014 do Diretório Nacional do PROS para exame técnico das contas de sua fundação partidária.

1.2. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, órgão com atribuição estabelecida pelo art. 127 da Constituição Federal e pelo art. 66 do Código Civil, certificou a regularidade das contas da Fundação da Ordem Social, consoante Atestado nº 127/2015 2ª PJFEIS, Processo/MPDFT nº 08190.038745/15-69.

1.3. O presente processo de prestação de contas já havia seguido todo o trâmite procedimental e se encontrava em vias de julgamento no momento da formulação de tal pretensão, motivo pelo qual o retorno dos autos ao órgão técnico, para que seja efetuada análise dos documentos da entidade fundacional, representa um risco real de que o decurso do tempo torne inócua a atuação desta Justiça especializada na fiscalização contábil e financeira relativa ao exercício de 2014, tendo em vista a iminência da prescrição, que ocorrerá em abril de 2020.

1.4. Da mesma forma que não se apreciaram os documentos apresentados intempestivamente pelo partido em sede de alegações finais em decorrência da preclusão, não se deve reabrir a instrução processual para determinar a apuração das contas da fundação partidária, já homologadas pelo curador de fundações.

1.5. Diante do caráter jurisdicional das prestações de contas, tal medida configuraria manifesta ofensa aos princípios da segurança jurídica e da não surpresa, visto que o processo já estava concluso para julgamento.

1.6. Esse requerimento foi indeferido em outros processos referentes ao exercício de 2014, conforme se verifica na decisão monocrática do Ministro Edson Fachin, DJe de 20.11.2019, na PC nº 261-34, em que assentada a competência exclusiva da Justiça Comum para resolver litígios envolvendo contas das fundações partidárias, entendimento ao qual também aderi, inclusive, decidindo no mesmo sentido na PC nº 265-71, que está em fase de instrução probatória. Nessa linha, cito

decisão de igual teor do Ministro Sérgio Banhos, na PC nº 211-08, DJe de 4.12.2019.

1.7. Ainda que assim não fosse, a legislação eleitoral é silente quanto ao procedimento que deve ser adotado para a análise das contas da fundação, principalmente no que concerne às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório da pessoa jurídica diversa, a qual passaria a integrar o feito ao lado da agremiação.

1.8. Diante de todo o exposto, indefiro a pretensão suscitada pelo Ministério Público Eleitoral.

[...]

(PC 246-65, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DEJ de 12.3.2020.)

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). ANÁLISE DAS CONTAS DA FUNDAÇÃO VINCULADA AO PARTIDO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS. VIOLAÇÃO À ISONOMIA. AUSÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. OPÇÃO LEGISLATIVA. PEDIDO FEITO APÓS ANÁLISE TÉCNICA DA ASEPA E PRÓXIMO DA PRESCRIÇÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. As fundações são pessoas jurídicas de direito privado que se regem pelas normas de direito civil, detendo autonomia administrativa e patrimonial, sendo atribuição para a fiscalização de suas contas do Ministério Público Estadual, nos termos do art. 66 do Código Civil.

2. Diante da natureza única das fundações, que relevam a afetação de um patrimônio para o atingimento de um fim, o legislador infraconstitucional optou pela adoção de regime diferenciado de fiscalização, incumbindo ao Ministério Público Fundacional importante missão.

3. O objetivo da norma contida no art. 2º da Resolução-TSE nº 23.428/2014 é tão somente permitir que a Justiça Eleitoral fiscalize se o partido aplicou os recursos do Fundo Partidário conforme determina a lei, não tendo por escopo a fiscalização de emprego desses recursos dentro das fundações mantidas pelos partidos. Frise-se que a referida Resolução nem sequer poderia criar regra de competência da Justiça Eleitoral, tendo em vista o seu caráter meramente regulamentar.

4. Como é sabido, rege o ordenamento jurídico pátrio o princípio da cooperação, pelo qual é dever das partes, e não somente do magistrado, colaborar com a efetiva prestação jurisdicional, sendo responsáveis pela boa marcha processual. O pedido formulado pelo Ministério Público operou-se quando já concluída a análise técnica pela ASEPA e às vésperas da prescrição processual a ocorrer em abril próximo.

5. Agravo interno a que se nega provimento, prejudicada a análise de efeito suspensivo. Cumpra-se com urgência, dada a proximidade do prazo prescricional.

(AgR-PC 261-34, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 4.3.2020)

A esse respeito, mantenho a mesma compreensão externada nas prestações de contas de 2014, alinhado aos precedentes já citados, e não vejo razão para mudança de entendimento no que tange às contas do exercício de 2015 ora em curso.

Mais uma vez a pretensão (fl. 252) está ancorada no disposto no art. 2º da Res.-TSE 23.428, cujo teor é o seguinte:

Art. 2º A partir das contas relativas ao exercício de 2014, os partidos políticos deverão contemplar nas suas prestações de contas, em separado, os valores repassados às suas fundações, demonstrando a sua aplicação mediante a apresentação dos respectivos comprovantes.

Sobre esse dispositivo regulamentar, bem asseverou o Ministro Edson Fachin, no citado julgamento do AgR-PC 261-34, que “o objetivo da norma contida no art. 2º da Resolução-TSE 23.428/2014, é tão somente permitir que a Justiça Eleitoral fiscalize se o partido aplicou os recursos do Fundo Partidário como determina a lei, **não tendo por escopo a fiscalização do emprego desses recursos dentro das fundações mantidos pelos partidos**” (grifo nosso), ou seja, restringe-se à verificação do atendimento do art. 44, IV, da Lei 9.096/95, com a destinação de ao menos 20% dos recursos do fundo partidário à fundação.

No ponto, rememoro que, diante da orientação adotada por este Tribunal no fim de 2019, a recém-aprovada Res.-TSE 23.604, em seu art. 75, revogou a citada Res.-TSE 23.428, que tratava das fundações. Nessa linha e como antes externado, há múltiplos óbices à adoção da solução propugnada pelo *Parquet* quanto à análise substancial das contas da fundação por parte da Justiça Eleitoral e no âmbito das contas dos diretórios nacionais dos partidos.

Em primeiro lugar, não é possível extrair do referido dispositivo (art. 2º da Res.-TSE 23.428) que esta Corte tenha criado, como produto de seu ofício regulamentar, regra de competência da Justiça Eleitoral, ótica que, se

admitida, estaria em frontal descompasso com o disposto no *caput* do art. 121 da Constituição Federal.

A esse propósito, vale lembrar que o art. 17, III, do texto constitucional impõe **aos partidos políticos** – e somente a eles – o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral, nada dispondo acerca de outras pessoas jurídicas, ainda que relacionadas às agremiações. Do mesmo modo, o Código Eleitoral, [tampouco a Lei 9.096/95](#), a qual poderia criar regra de competência da Justiça Eleitoral. Há, por sua vez, disposição clara a respeito da personalidade jurídica autônoma das fundações, *in verbis*:

*Art. 53. A fundação ou instituto de direito privado, criado por partido político, destinado ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, **rege-se pelas normas da lei civil e tem autonomia para contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda, manter intercâmbio com instituições não nacionais.***

Assim, do ponto de vista jurídico, a fundação não se vincula nem se subordina às esferas partidárias, podendo, inclusive, ter administradores não vinculados às legendas. Em outros termos, não é partido nem se confunde com o partido, de modo que as suas contas não podem ser qualificadas como contas partidárias.

Isso não significa que a atividade das fundações constituídas pelo partido fique imune a controle, uma vez que o art. 66 do Código Civil prescreve que “*velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas*”. Os eventuais litígios envolvendo tais fundações, mesmo os decorrentes de atuação do Ministério Público fundacional, são da competência da Justiça Comum.

Nessa linha, asseverou o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da PC 246-65, que era compreensível a queixa formulada pelo Ministério Público no âmbito das prestações de 2014, mas, “*diante da literalidade do art. 66 [...] e não da resolução, [...] não haveria embasamento jurídico normativo nesse momento para que o TSE assumisse esse papel*”.

Nesse ponto, importa salientar que, a despeito da argumentação

do *Parquet*, a ausência de norma de competência não pode ser suprida pela alegada necessidade de análise concorrente das contas da fundação em escopos diferentes: por um lado, o exame do cumprimento dos objetivos estatutários da fundação, atribuível ao Ministério Público do Estado; por outro, a análise do mérito dos gastos fundacionais, a cargo da Justiça Eleitoral, ainda que em regime concorrente como sustentado.

De igual sorte, à míngua de regra de competência, é neutro o fato de que o volume de recursos públicos repassados às fundações partidárias é substancial, visto que a atuação desta Justiça Especializada não se prende a critérios puramente econômicos.

Por fim e não menos importante, evidenciam-se outros óbices ao atendimento da pretensão do Ministério Público Eleitoral, visto que não há previsão na Res.-TSE 23.546 de integração da lide pela fundação, a qual tem personalidade jurídica própria, e pelos seus administradores, que não necessariamente são pessoas vinculadas ou subordinadas às instâncias partidárias. Além disso, não há necessária identidade entre os respectivos procuradores que poderia ensejar questionamento a respeito da eficácia de eventual intimação do partido.

De qualquer sorte, o acolhimento da pretensão do *Parquet*, nesse cenário de vácuo normativo para reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral, poderia levar ao paradoxo de esta Corte analisar as contas da fundação e, ressalvadas as hipóteses de desconsideração da personalidade jurídica, não poder implementar nenhuma glosa nesse particular, até em respeito aos limites subjetivos da coisa julgada.

Por outro lado, eventual citação da fundação e de seus administradores nesse estágio processual poderia ensejar atraso significativo da tramitação do feito, com riscos concretos de prescrição.

Também realço o eventual descompasso que pode ser extraído da limitação constante do inciso I do art. 44 da Lei 9.096/95, que estipula limites para o pagamento de despesas com pessoal pelos partidos políticos. Se, para as agremiações, o Poder Legislativo entendeu por bem limitar tais despesas,

poder-se-ia dizer o mesmo em relação às fundações, cujas atividades podem se centrar na contratação de pessoas?

Além disso, como exigir que sejam abertas, pelas fundações, contas distintas para o manuseio de recursos públicos e privados, tal qual se impõe aos partidos políticos? De que modo as exigências de documentação tipicamente impostas aos partidos (*v. g.* notas fiscais detalhadas, contratos, atestos, relatórios de prestação de serviços, entre outros documentos) podem ser transpostas, sem nenhuma filtragem, às fundações?

Desse modo, indaga-se: poderia a Justiça Eleitoral, com base em mera competência regulamentar, dirimir todas essas questões? A meu juízo, a resposta é negativa, reforçando-se a conclusão da necessidade de atuação do legislador na espécie.

No ponto, entendo que, mesmo nos casos em que é indubitável a competência da Justiça Eleitoral, tal fiscalização deve ocorrer a partir de parâmetro legal adrede fixado, até para que os jurisdicionados e os administradores de recursos públicos possam conformar suas condutas e suas expectativas.

Por fim, também entendo nitidamente distinta a questão da fiscalização das fundações da hipótese alusiva aos institutos, diante da regra competencial expressa dos entes fundacionais.

De qualquer sorte, nada impede uma cuidadosa reflexão do Poder Legislativo sobre o tema para fins de fixação de parâmetros normativos, com regulação de todos os aspectos materiais e processuais envolvidos, para fins de eventual definição da competência por parte da Justiça Eleitoral.

Pelo exposto, **submeto a presente questão de ordem a este Tribunal e proponho que seja resolvida nos seguintes termos:**

- a) é incabível, em prestações de contas de exercício financeiro de diretório nacional de partido político, com informação técnica conclusiva emitida pela Asepa, a adoção do novo rito preconizado na Res.-TSE 23.604;

b) não cabe à Justiça Eleitoral examinar as contas de fundação vinculadas aos partidos políticos.

É como voto.

QUESTÃO DE ORDEM NA PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 192-65.2016.6.00.0000 – CLASSE 25 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Sérgio Banhos

Requerente: Ministério Público Eleitoral

Requerido: Partido Progressista (PP) – Nacional

Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB: 10001/DF e outros

SÍNTESE

- Cuida-se de pedido de chamamento do feito à ordem apresentado pelo [Ministério Público Eleitoral](#) nos autos da prestação de contas do Diretório Nacional do Partido Progressista (PP) relativa ao exercício financeiro de 2015;
- Antes da formulação desse pedido, esclareço que a [Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias \(Asepa\)](#) exarou parecer conclusivo, às fls. 226-243, no qual sugeriu a [desaprovação das contas](#), com aplicação de sanções e determinação de devolução de valores;
- Em despacho de fls. 245-246 e por estar o feito com parecer final emitido, mantive o rito processual ainda disciplinado na Res.-TSE 23.546, de 2017, não adotando o procedimento da novel Res.-TSE 23.604, de 17.12.2019, e determinei a abertura de vista à Procuradoria-Geral Eleitoral para a emissão de parecer no prazo de quinze dias, nos termos do art. 37 da Res.-TSE 23.546;
- Ao se manifestar, a Procuradoria-Geral Eleitoral apresentou o citado pedido de chamamento do feito à ordem (fls. 249-258) e postulou que se determine:
 - a) a aplicação do rito da Res.-TSE 23.604;
 - b) o encaminhamento dos autos à Asepa para exame das contas da fundação ligada ao partido e, posteriormente, nova vista do feito para a apresentação do parecer ministerial.
- Tendo em vista a petição do órgão ministerial e em observância ao princípio do contraditório, facultei a manifestação do Diretório Nacional do Partido Progressista, que se pronunciou pelo indeferimento do pleito do *Parquet*

quanto ao encaminhamento dos presentes autos à Asepa para a análise das contas da fundação partidária.

FUNDAMENTOS DO VOTO

- Dada a relevância das questões suscitadas, notadamente da segunda matéria ressaltada pelo órgão ministerial e que podem novamente impactar no trâmite das prestações de contas de exercício financeiro de 2015, **trago-as para exame deste Tribunal em questão de ordem.**

- A esse respeito, rememoro o que sucedeu nos feitos alusivos ao ano de 2014 (recentemente apreciados por este Tribunal), nos quais a controvérsia sobre as contas da fundação postergou o julgamento das prestações para a data limite de seu exame até abril de 2020, tendo em conta a prescrição quinquenal de que trata o [art. 37, § 3º, parte final, da Lei 9.096/95](#).

- **No que diz respeito ao primeiro ponto**, entendo descabida a pretensão ministerial de que o rito das prestações de contas de 2015, em fase de parecer conclusivo da Asepa, retroceda para adoção do rito da Res.-TSE 23.604.

- É certo que, como bem ressaltou o Ministério Público, o art. 65, § 1º, estabelece que *“as disposições processuais previstas nesta resolução devem ser aplicadas aos processos de prestação de contas que ainda não tenham sido julgados”*.

- Todavia, tal preceito regulamentar deve ser conjugado com o respectivo § 2º no sentido de que *“a adequação do rito dos processos de prestação de contas previstos no § 1º deve observar a forma determinada pelo juiz ou pelo relator do feito, sem que sejam anulados ou prejudicados os atos já realizados”* (grifo nosso).

- No caso em exame, já tendo a prestação de contas ultrapassado as fases de exame preliminar pela unidade técnica ([informação de fls. 114-120](#)), de exame meritório das falhas – primeiro exame ([informação de fls. 163-182](#)) e com a emissão do parecer conclusivo ([fls. 226-243](#)) –, descabe o processo retroceder

para que seja adotado o procedimento da nova Res.-TSE 23.604, devendo-se, assim, manter a observância da anterior [Res.-TSE 23.546/2017](#).

- Na espécie, note-se também que não há nenhum prejuízo à atuação do *Parquet*, já que, a partir do parecer conclusivo, ele poderá indicar eventuais novas irregularidades, como assim pretende, na fase prevista no [art. 37 da Res.-TSE 23.546](#).

- Diante disso, **afigura-se, a meu juízo, manifestamente incabível, em prestações de contas com parecer técnico emitido, adotar o novo rito da Res.-TSE 23.604.**

- **Passo ao exame do pedido de determinação de exame das contas da Fundação Milton Campos pela Asepa.**

- O Ministério Público Eleitoral expõe diversos argumentos e invoca (fl. 254) a decisão individual do Ministro Luís Felipe Salomão na Prestação de Contas 245-80 (do exercício financeiro de 2014), proferida em 27.3.2020, em que Sua Excelência defende o seguinte: *“Conforme entendimento firmado para os feitos relativos ao exercício de 2014, não compete a esta Corte examinar as contas prestadas por fundação partidária. Ressalva do Relator acerca da possibilidade de melhor reflexão sobre o tema em casos futuros”* (grifo nosso).

- A despeito da combatividade do órgão ministerial na matéria, é importante lembrar que, em relação a **todas** prestações de contas do exercício financeiro de 2014, este Tribunal refutou a pretensão ora deduzida, conforme decidido [na Questão de Ordem na Prestação de Contas 246-65, rel. Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e no Agravo Regimental na Prestação de Contas 261-34, rel. Min. Edson Fachin](#), ambas apreciadas no fim de 2019.

- A esse respeito, mantenho a mesma compreensão externada nas prestações de contas de 2014, alinhado aos precedentes já citados, e não vejo razão para mudança de entendimento no que tange às contas do exercício de 2015 ora em curso.

- Mais uma vez a pretensão (fl. 252) está ancorada no disposto no [art. 2º da Res.-TSE 23.428](#), cujo teor é o seguinte:

Art. 2º A partir das contas relativas ao exercício de 2014, os partidos políticos deverão contemplar nas suas prestações de contas, em separado, os valores repassados às suas fundações, demonstrando a sua aplicação mediante a apresentação dos respectivos comprovantes.

- Sobre esse dispositivo regulamentar, bem asseverou o Ministro Edson Fachin, no citado julgamento do AgR-PC 261-34, que “o objetivo da norma contida no art. 2º da Resolução-TSE 23.428/2014, é tão somente permitir que a Justiça Eleitoral fiscalize se o partido aplicou os recursos do Fundo Partidário como determina a lei, **não tendo por escopo a fiscalização do emprego desses recursos dentro das fundações mantidos pelos partidos**” (grifo nosso), ou seja, restringe-se à verificação do atendimento do art. 44, IV, da Lei 9.096/95, com a destinação de ao menos 20% dos recursos do fundo partidário à fundação.
- No ponto, rememoro que, diante da orientação adotada por este Tribunal no fim de 2019, a recém-aprovada Res.-TSE 23.604, em seu art. 75, revogou a citada Res.-TSE 23.428, que tratava das fundações. Nessa linha e como antes externado, há múltiplos óbices à adoção da solução propugnada pelo *Parquet* quanto à análise substancial das contas da fundação por parte da Justiça Eleitoral e no âmbito das contas dos diretórios nacionais dos partidos.
- Anoto que não é possível extrair do referido dispositivo (art. 2º da Res.-TSE 23.428) que esta Corte tenha criado, como produto de seu ofício regulamentar, regra de competência da Justiça Eleitoral, ótica que, se admitida, estaria em frontal descompasso com o disposto no *caput* do art. 121 da Constituição Federal.
- A esse propósito, vale lembrar que o art. 17, III, do texto constitucional impõe **aos partidos políticos** – e somente a eles – o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral, nada dispondo acerca de outras pessoas jurídicas, ainda que relacionadas às agremiações. Do mesmo modo, o Código Eleitoral, **tampouco a Lei 9.096/95**, a qual poderia criar regra de competência da Justiça Eleitoral. Há, por sua vez, disposição clara a respeito da personalidade jurídica autônoma das fundações.
- Assim, do ponto de vista jurídico, a fundação não se vincula nem se

subordina às esferas partidárias, podendo, inclusive, ter administradores não vinculados às legendas. Em outros termos, não é partido nem se confunde com o partido, de modo que as suas contas não podem ser qualificadas como contas partidárias.

- Isso não significa que a atividade das fundações constituídas pelo partido fique imune a controle, uma vez que o art. 66 do Código Civil prescreve que *“velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas”*. Os eventuais litígios envolvendo tais fundações, mesmo os decorrentes de atuação do Ministério Público fundacional, são da competência da Justiça Comum.

- Nessa linha, asseverou o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da PC 246-65, que era compreensível a queixa formulada pelo Ministério Público no âmbito das prestações de 2014, mas, *“diante da literalidade do art. 66 [...] e não da resolução, [...] não haveria embasamento jurídico normativo nesse momento para que o TSE assumisse esse papel”*.

- Nesse ponto, importa salientar que, a despeito da argumentação do *Parquet*, a ausência de norma de competência não pode ser suprida pela alegada necessidade de análise concorrente das contas da fundação em escopos diferentes: por um lado, o exame do cumprimento dos objetivos estatutários da fundação, atribuível ao Ministério Público do Estado; por outro, a análise do mérito dos gastos fundacionais, a cargo da Justiça Eleitoral, ainda que em regime concorrente como sustentado.

- De igual sorte, à minguada de regra de competência, é neutro o fato de que o volume de recursos públicos repassados às fundações partidárias é substancial, visto que a atuação desta Justiça Especializada não se prende a critérios puramente econômicos.

- Por fim e não menos importante, evidenciam-se outros óbices ao atendimento da pretensão do Ministério Público Eleitoral, visto que não há previsão na Res.-TSE 23.546 de integração da lide pela fundação, a qual tem personalidade jurídica própria, e pelos seus administradores, que não necessariamente são pessoas vinculadas ou subordinadas às instâncias partidárias. Além disso, não há necessária identidade entre os respectivos

procuradores que poderia ensejar questionamento a respeito da eficácia de eventual intimação do partido.

- Por outro lado, eventual citação da fundação e de seus administradores nesse estágio processual poderia ensejar atraso significativo da tramitação do feito, com riscos concretos de prescrição.

- Também realço o eventual descompasso que pode ser extraído da limitação constante do inciso I do art. 44 da Lei 9.096/95, que estipula limites para o pagamento de despesas com pessoal pelos partidos políticos. Se, para as agremiações, o Poder Legislativo entendeu por bem limitar tais despesas, poder-se-ia dizer o mesmo em relação às fundações, cujas atividades podem se centrar na contratação de pessoas?

- Além disso, como exigir que sejam abertas, pelas fundações, contas distintas para o manuseio de recursos públicos e privados, tal qual se impõe aos partidos políticos? De que modo as exigências de documentação tipicamente impostas aos partidos (v. g. notas fiscais detalhadas, contratos, atestos, relatórios de prestação de serviços, entre outros documentos) podem ser transpostas, sem nenhuma filtragem, às fundações?

- Desse modo, indaga-se: poderia a Justiça Eleitoral, com base em mera competência regulamentar, dirimir todas essas questões? A meu juízo, a resposta é negativa, reforçando-se a conclusão da necessidade de atuação do legislador na espécie.

- No ponto, entendo que, mesmo nos casos em que é indubitável a competência da Justiça Eleitoral, tal fiscalização deve ocorrer a partir de parâmetro legal adrede fixado, até para que os jurisdicionados e os administradores de recursos públicos possam conformar suas condutas e suas expectativas.

CONCLUSÃO

- Pelo exposto, **submeto a presente questão de ordem a este Tribunal e proponho que seja resolvida nos seguintes termos:**

a) é incabível, em prestações de contas de exercício financeiro de diretório nacional de partido político, com informação técnica conclusiva emitida pela Asepa, a adoção do novo rito preconizado na Res.-TSE 23.604;

b) não cabe à Justiça Eleitoral examinar as contas de fundação vinculadas aos partidos políticos.

É como voto.