



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

Nota Técnica nº 01, de 23 de março de 2020.

Trata-se de Nota Técnica voltada a avaliar a implementação da Recomendação CNMP PRESI-CN nº 1, de 20 de março de 2020, que trata da priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da Epidemia do Novo Coronavírus (*Coronavírus-19*).

A Recomendação PRESI-CN nº 1/2020 fundamenta-se no estado de Emergência de Saúde Pública reconhecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Ministério da Saúde (Portaria MS nº 188/2020) e registra as medidas do Ministério Público brasileiro no esforço nacional de contenção da epidemia e, especificamente da Procuradoria-Geral da República para apoiar a defesa dos interesses gerais da sociedade e a atuação ministerial coordenada. Aduz que boas práticas, durante o estado de emergência de saúde pública, para a priorização das destinações de sanções pecuniárias voltadas ao financiamento ao combate à propagação da infecção têm sido bem acolhidas pelo Poder Judiciário, inclusive, pelo Conselho Nacional de Justiça, a teor da Resolução nº 313, de 19 de março de 2020, em seu art. 13. Por tudo isso, consignou aos membros do Ministério Público brasileiro em seus arts. 1º e 2º:

Art. 1º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro determinem a **reversão de recursos** decorrentes de sua **atuação finalística** judicial e extrajudicial para ações de enfrentamento à pandemia do Novo Coronavírus (*Coronavírus-19*), incluindo a destinação direta de recursos para os fundos de saúde.

Art. 2º Recomendar, respeitada a independência funcional, que **seja postulado ao judiciário o redirecionamento** de execuções ou **indenizações em curso** para ações de enfrentamento à pandemia do Coronavírus-19, incluindo a destinação direta de recursos para os fundos de saúde.

Grifou-se



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

Eis a Recomendação do CNMP. Passo a avaliar seus efeitos no âmbito do Ministério Público Eleitoral do estado de Mato Grosso.

Em atenção ao fato de que a referida orientação sugere o redirecionamento das indenizações ao Erário, caberá, assim, definir inicialmente a natureza das verbas relacionadas à atuação finalística do Ministério Público Eleitoral em Mato Grosso e que possam ser objeto de pedido de redirecionamento em processos judiciais eleitorais.

Dentre o universo de processos judiciais em trâmite no TRE/MT, ainda são os das **eleições gerais de 2018** os que predominam na pauta do Tribunal. Assim, possuem repercussão pecuniária os feitos que aplicam multas e, ainda, as prestações de contas de campanha com ordem de devolução de valores ao Tesouro Nacional. Parte-se, pois, desse contexto para reconhecer que as duas espécies de recursos vinculados à atividade finalística da Justiça Eleitoral em Mato Grosso são: **(a) as multas e penalidades pecuniárias; (b) as devoluções ao Tesouro Nacional.**

As **multas e penalidades pecuniárias** são modalidades de sanção, impostas após o devido processo e por decisão judicial, a partir do reconhecimento da prática de ilícitos eleitorais. Dentre outros, relacionam-se aos processos por doações acima do limite legal (art. 23, §3º, Lei nº 9.504/97); propaganda eleitoral irregular (art. 36, §3º, Lei nº 9.504/97); e condutas vedadas (art. 73, §4º, da Lei nº 9.504/97).

No que toca à natureza destas receitas, imperioso reconhecer-se que **a natureza das multas é punitiva, não indenizatória**. Além do mais, são recursos que já possuem **destinação legal específica**, posto que compõem o Fundo Partidário¹. Por isso, a pretensão

¹ Do Fundo Partidário

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

- I - **multas e penalidades pecuniárias** aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - **recursos financeiros que lhe forem destinados por lei**, em caráter permanente ou eventual;
- III - **doações** de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - **dotações orçamentárias da União** em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em AVENIDA MIGUEL SUTIL, nº 1.120, ESQ. RUA J. MÁRCIO, BAIRRO JARDIM PRIMAVERA – CEP 78030-010

FONE (65) 3612-5000 – FAX (65) 3612-5005



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

que vise redefinir sua destinação legal, ainda que em situação emergencial, traria desproporcional risco à ordem do sistema de financiamento partidário², além de ofender o princípio da separação de poderes.

Por outro lado, as devoluções ao Erário proferidas em prestações de contas de campanha correspondem a comandos judiciais mandamentais, caracterizadas por “*dirigir uma ordem para coagir*”³. Em sede de julgamento de contas, costuma-se determinar o recolhimento à **conta única** do Tesouro Nacional dos valores recebidos: por fontes vedadas ou de origem não identificada, quando não seja possível a identificação da fonte⁴; ou, ainda, quando verificada a ausência de comprovação da utilização dos recursos do Fundo Partidário e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)⁵.

Diferentemente, a **devolução ao Tesouro Nacional** de recursos irregulares de campanha eleitoral **tem caráter ressarcitório**, não sancionatório. Corresponde, pois, à medida voltada à reposição do *statu quo ante* e expressão da vedação ao enriquecimento sem causa. Não por outro motivo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem assentado que, tratando-se de recursos públicos, o **ressarcimento ao Erário não constitui sanção propriamente dita**, mas sim consequência do prejuízo causado⁶. No âmbito eleitoral, por

31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Grifou-se

² Sistema esse que possui relevância constitucional, a teor do art. 17, §3º, da Constituição da República.

³ MARINONI, Luiz Guilherme. *et al.* Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum, vol. II, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 478.

⁴ Art. 24, §4º, da Lei nº 9.504/97.

⁵ Consoante art. 16-C, §11, da Lei nº 9.504/97 e art. 82, §1º, da Res. TSE nº 23.553/2017.

⁶ REsp 1761202/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 11/03/2019. Ainda que o precedente se refira ao ressarcimento de recursos públicos em improbidade administrativa, não se vislumbra nenhuma distinção entre suas premissas e o ressarcimento ao Erário de recursos públicos de campanha não comprovados.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

sua vez, já se reconheceu, inclusive, que o **ressarcimento ao Erário decorre do uso irregular dos recursos públicos**⁷.

Por isso, a utilização irregular de recursos de campanha gera, a partir do comando mandamental da Justiça Eleitoral, o dever de recolhimento ao Tesouro Nacional para o ressarcimento daquilo que despendeu, restabelecendo-se a situação originária (*statu quo ante*); ou, ainda, para evitar o enriquecimento sem causa do candidato⁸. Afinal, tal qual previsto no art. 884 do Código Civil, o enriquecimento sem causa é, ao lado do negócio jurídico e da responsabilidade civil, fonte de obrigações, consoante frisa a doutrina:

O CC/2002 veda expressamente o enriquecimento sem causa nos seus arts. 884 a 886. Essa inovação importante, e que não constava do CC/1916, está baseada no princípio da eticidade, visando ao equilíbrio patrimonial e à pacificação social⁹.

(...) o enriquecimento sem causa constitui fonte obrigacional, ao mesmo tempo em que a sua vedação decorre dos princípios da função social das obrigações e da boa-fé objetiva. O atual Código Civil brasileiro valoriza aquele que trabalha, e não aquele que fica à espreita esperando um *golpe de mestre* para enriquecer-se à custa de outrem.¹⁰

Daí porque a Resolução TSE nº 23.553/2017, com o fim de concretizar os princípios do enriquecimento sem causa e da regular aplicação dos recursos públicos de campanha, dispôs sobre a **devolução** para a **conta única** do Tesouro Nacional, em seu art. 82:

Art. 82. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a **devolução** dos recursos recebidos de **fonte vedada** ou a sua transferência **para a conta única do Tesouro Nacional**, assim como dos **recursos de origem não identificada**, na forma prevista nos arts. 33 e 34 desta resolução.

⁷ “(...) o ressarcimento ao Erário é decorrência da natureza da decisão que reconhece o uso irregular de recursos público (...)”. [TSE. Agravo de Instrumento nº 31190, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 25/09/2019, Página 9]

⁸ Especialmente no caso de receitas de fonte vedada ou de origem não identificada.

⁹ DINIZ *apud* TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 3ª edição. São Paulo: Método, 2013, p. 304.

¹⁰ TARTUCE, *op. cit.*, 2013, p. 304.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

§ 1º Verificada a **ausência de comprovação da utilização** dos recursos do **Fundo Partidário e/ou** do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) ou a sua utilização indevida, a decisão que julgar as contas determinará a **devolução** do valor correspondente **ao Tesouro Nacional** no prazo de 5 (cinco) dias após o trânsito em julgado, sob pena de remessa de cópia digitalizada dos autos à representação estadual ou municipal da Advocacia-Geral da União, para fins de cobrança.

§ 2º Na hipótese do § 1º, incidirão juros moratórios e atualização monetária, calculados com base na taxa aplicável aos créditos da Fazenda Pública, sobre os valores a ser recolhidos **ao Tesouro Nacional**, desde a data da ocorrência do fato gerador até a do efetivo recolhimento, **salvo se tiver sido determinado de forma diversa na decisão judicial.**

Grifou-se

O art. 82 da Resolução TSE nº 23.553/2017 determina o recolhimento à **conta única do Tesouro Nacional**, dos recursos de campanha: (a) recebidos de fonte vedada; (b) de origem não identificada; e, (c) de utilização não comprovada, oriundos do Fundo Partidário e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Já que destinados em regra à conta única, conclui-se tratar de recursos **sem destinação legal específica**. Advirta-se que o ressarcimento de cunho cível, diferentemente das sanções pecuniárias, **não constitui verba do Fundo Partidário**¹¹ e, assim, não se vincula ao sistema de financiamento partidário.

Sob esse prisma, importa atentar que os parâmetros gerais para a devolução à conta única do Tesouro Nacional são fixados no art. 82, §2º, da Res. TSE nº 23.553/2017, o qual ressalva expressamente que **sua forma de recolhimento pode ser alterada por determinação judicial diversa**. E dentre as distintas interpretações que se adequam ao dispositivo, decidir se somente seria cabível dispor sobre a fluência de juros moratórios e atualização monetária ou, pelo contrário, que haveria justificativa excepcional para

¹¹ Art. 38 da Lei nº 9.096/95



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

direcionar os recursos federais diretamente aos fundos de saúde dependerá de rigoroso exame de proporcionalidade.

Afinal, se de uma banda, a alteração por decisão judicial do regime regulamentar de juros e correção monetária se mostra apta para compor a situação do candidato responsabilizado que age de boa-fé; de outra banda, apresenta-se absolutamente inócua para fortalecer a capacidade de reação do Estado e da sociedade brasileira na superação do estágio atual de emergência em razão do Covid-19. **A atual situação de excepcionalidade recomenda a imediata disponibilização dos recursos vinculados aos processos judiciais aos fundos de saúde.** Afinal, a alteração do recolhimento, passando da conta única do Tesouro Nacional para as contas dos fundos de saúde, é medida **apta a incrementar a disponibilidade de recursos** para a imediata execução das ações emergenciais de saúde pública, facilitando a atuação coordenada do Estado brasileiro neste momento de crise. **Supera-se, assim, o exame de adequação.**

A urgência e a absoluta excepcionalidade da medida derivam da **atual emergência de Saúde Pública**, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde e declarada pelo Ministério da Saúde, na Portaria MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Também, por meio do Decreto-Legislativo nº 06 de 2020, a União já entrou em situação fiscal e execução orçamentária emergencial em razão das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

A propósito desta situação fática, o **Supremo Tribunal Federal**, no bojo da ADPF nº 568/PR, em decisão proferida pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, em 22 de março de 2020, determinou a imediata realocação de recursos vinculados à educação, de cerca de R\$ 1,6 bilhões de reais, para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus (CONVID19). Na oportunidade, consignou-se informação técnica da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), em que especifica a necessidade de liberação de recursos para a *“realização de investimentos das ações necessárias nos diversos campos da instituição e no seu apoio ao Ministério da Saúde,*

AVENIDA MIGUEL SUTIL, Nº 1.120, ESQ. RUA J. MÁRCIO, BAIRRO JARDIM PRIMAVERA – CEP 78030-010
FONE (65) 3612-5000 – FAX (65) 3612-5005



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

especialmente, neste momento em que foi decretada a pandemia em relação ao COVID-19 (Coronavírus), uma crise de saúde pública de enorme proporção internacional”. A premente necessidade de atuação do Poder Público para a disponibilização dos recursos necessário de combate à pandemia foi ratificada pelo Presidente da Câmara dos Deputados e do Vice-Presidente do Senado Federal, para quem deveria haver a reversão dos recursos “diante da situação excepcional e drástica de calamidade pública que assola o Brasil e o mundo neste momento, e que impõe a atuação urgente do Poder Público na disponibilização dos recursos necessários”.

Por motivos análogos, **mostra-se necessário** que a Justiça Eleitoral possa especificar, desde logo, a **destinação das devoluções ao Tesouro Nacional**, previstas no art. 82 da Res. TSE nº 23.553/2017, **diretamente aos fundos de saúde**. Tal determinação não é excessivamente gravosa, pois **não altera a destinação do ente federativo favorecido**, no caso a União (Tesouro Nacional). Tão somente pretende encurtar o trâmite orçamentário, **disponibilizando os prementes recursos financeiros imediatamente aos fundos de saúde**. Esta imediata disponibilidade às ações de saúde pública tampouco é irreversível, já que não obsta que as verbas possam ser, *a posteriori*, **reanejadas diretamente pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde**, inclusive de volta à conta única do Tesouro Nacional. O pedido de redirecionamento ao fundo de saúde não implica em sua execução obrigatória nas ações de saúde, mas, tão somente, disponibilizá-los com a maior brevidade possível às ações de combate ao Covid-19, em razão do atual estágio de excepcionalidade e da premente necessidade.

Por isso que, na ponderação dos valores envolvidos, a disponibilização imediata dos recursos aos fundos de saúde parece suportar em maior medida a ação do estado brasileiro na quadra em que nos encontramos. Se é certo que a regularidade da ordem financeira depende em boa medida dos recolhimentos à conta única do Tesouro Nacional, não se ignore que esta mesma ordem está atualmente mitigada por força de calamidade pública declarada pelo Congresso Nacional. Na ponderação dos valores envolvidos, **deve**



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM MATO GROSSO

preponderar, pelo menos enquanto durar a situação emergencial, as razões de saúde pública. Afinal, a saúde pública possui *peso abstrato* maior que a ordem orçamentária (arts. 165-169, CF), pois só aquela é direito fundamental (art. 196, CF) e condição indispensável para a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF). Também sob a ótica do *peso concreto* dos interesses em disputa, a Emergência de Saúde Pública declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Ministério da Saúde (Portaria MS nº 188/2020), a calamidade pública decretada pelo Decreto-Legislativo nº 06 de 2020 e, finalmente, a realocação dos recursos chancelada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 568/PR, corroboram com a maior intensidade da salvaguarda da saúde pública, correlata à proteção do direito à vida, neste momento de crise. No mesmo sentido, a atuação concertada das instituições nacionais e internacionais reforçam a confiabilidade das premissas empíricas em que se funda o presente juízo de ponderação.

Por todo o exposto, considerando que o Poder Judiciário e o Ministério Público nacionais têm estimulado práticas de priorização de destinações de valores para ações atinentes ao combate à propagação da infecção pelo Novo Coronavírus, conclui-se, assim, haver suficientes motivos aptos a subsidiar, na forma do art. 2º da Recomendação PRESI-CN nº 1/2020, a postulação judicial para que **os recolhimentos ao Tesouro Nacional dos recursos provenientes das hipóteses do art. 82 da Res. TSE nº 23.553/2017** (recebidos de fonte vedada, de origem não identificada e de utilização não comprovada oriundos do Fundo Partidário e/ou FEFC) **sejam destinados pela Justiça Eleitoral diretamente aos fundos de saúde, enquanto vigente o estado de emergência de saúde pública de importância nacional** da Portaria MS nº 188/2020.

Cuiabá, 23 de março de 2020.

(assinado eletronicamente)

Pedro Melo Pouchain Ribeiro

Procurador Regional Eleitoral