



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR DO
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA

Prestação de Contas nº 13-93.2017.6.21.0168

Procedência: BENJAMIN CONSTANT DO SUL-RS (168ª ZONA ELEITORAL –
SÃO VELENTIM)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE
EXERCÍCIO FINANCEIRO - DE PARTIDO POLÍTICO -
EXERCÍCIO 2016 - DESAPROVAÇÃO / REJEIÇÃO DAS
CONTAS

Recorrente: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO –
PMDB DE BENJAMIN CONSTANT DO SUL

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator: DES. JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, pelo agente firmatário, com fundamento no art. 275 do Código Eleitoral c/c art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil/2015, vem opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** com **efeitos infringentes** em face do acórdão de fls. 132-135v., por meio do qual foi dado provimento ao recurso eleitoral do Diretório Municipal do PMDB de Benjamin Constant do Sul, para aprovar as contas do exercício financeiro de 2016, requerendo sejam recebidos com as seguintes razões, para apreciação da matéria:

1 – DOS FATOS

Os autos veiculam prestação de contas do diretório municipal do PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB de BENJAMIN CONSTANT DO SUL, na forma da Lei nº 9.096/95 e da Resolução TSE nº 23.464/2015, abrangendo a movimentação financeira do exercício de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

2016.

A sentença (fls. 111-113) julgou desaprovadas as contas, em razão do recebimento de contribuições advindas de agente político (vereador), e, conseqüentemente, determinou a devolução do montante indevidamente arrecadado ao Tesouro Nacional, além da suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário, com supedâneo nas disposições dos artigos 46, inciso III, alínea “a”, e 47, inciso I, da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Inconformada, a agremiação interpôs recurso (fls. 116-119).

Os autos subiram ao TRE/RS e, em seguida, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou pela manutenção da sentença (fls. 124-129).

Sobreveio acórdão do TRE-RS (fls. 132-135v.), dando provimento ao recurso do partido sob o entendimento de que não haveria vedação legal à doação para partido por exercente de mandato eletivo. Segue a ementa do acórdão:

**RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO
POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016.
RECEBIMENTO DE DOAÇÃO REALIZADA POR
DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. VEREADOR.
INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA NORMA. NÃO
CARACTERIZADA FONTE VEDADA. LICITUDE DA
DOAÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA. APROVAÇÃO
DAS CONTAS. PROVIMENTO.**

Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos advindas de autoridades públicas, vale dizer, aqueles que exercem cargos de chefia ou direção na administração pública, direta ou indireta. Definição expressa no texto do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15.

No caso, a agremiação partidária recebeu recursos de detentor de mandato eletivo de vereador. O texto normativo não contempla os agentes políticos. Impossibilidade de se dar



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

interpretação ampliativa à norma que traz uma restrição de direitos. O detentor de mandato eletivo não é titular de cargo nomeado em razão de vinculações partidárias, ao contrário, exerce "munus" público, eleito pelo povo. As doações realizadas por essa espécie de agente não possuem a potencialidade de afetar o equilíbrio entre as siglas partidárias. Caracterizada, assim, a licitude da doação efetuada pelo vereador. Fonte vedada não caracterizada. Reforma da sentença para aprovar as contas.
Provimento.

Em face desse julgamento, o Ministério Público Eleitoral, com fulcro no art. 275 do Código Eleitoral c/c art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil/2015, vem opor embargos de declaração, haja vista a existência, no julgado de **omissão** no tocante ao prequestionamento do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95, bem como no que diz com a quebra do princípio da isonomia/paridade de armas no âmbito eleitoral.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do cabimento

Inicialmente, destaca-se a possibilidade da oposição dos presentes embargos, nos termos do art. 275 do Código Eleitoral e do art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil/2015, os quais assim dispõem, *in litteris*:

Art. 275, CE. São admissíveis embargos de declaração nas hipóteses previstas no Código de Processo Civil.

Art. 1.022, CPC/15. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Passa-se à análise da omissão presente no acórdão recorrido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

2.2. Da omissão em relação ao disposto no art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95, bem como em relação à quebra do princípio da isonomia/paridade de armas no âmbito eleitoral

2.2.1. Depreende-se da sentença à fl. 111v. e do parecer ministerial à fl. 127, que a vedação à doação para partidos por parte de detentores de mandato eletivo foi fundamentada, também, no disposto no inc. II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos, a qual dispunha à época dos fatos como segue:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
[...]

II - **autoridade** ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

Contudo, **o TRE-RS apreciou o recurso tão somente com base no disposto no art. 12, inc. XII e seu § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, não fazendo qualquer referência ao aludido art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95, conforme se extrai da íntegra do voto acostado às fls. 133-135, que deixamos de transcrever para evitar desnecessária repetição.**

Como é cediço, o prequestionamento dos dispositivos pertinentes é requisito para admissibilidade de recurso às instâncias extraordinárias. No caso, o art. 31, inc. II, da Lei dos Partidos Políticos é claro, na redação vigente à época dos fatos, que é vedado à autoridade realizar doações a partidos políticos.

No presente caso, estamos diante de doação efetuada por vereador ao diretório municipal do PMDB de Benjamin Constant do Sul. Parece-nos que é notório que os detentores de mandato eletivo são autoridades, pois detém



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

parcela do poder estatal. É o que ensinava Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

Os *agentes políticos* exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as *autoridades públicas supremas* do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.¹

Para entender que a doação realizada por detentor de mandato eletivo para partido não viola o inc. II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos necessariamente deve ser admitido que aquele não é autoridade, admissão que não nos parecer ser possível.

O acórdão ora embargado, contudo, não faz esta análise, pois se restringe a apreciar o § 1º do inc. IV do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15, que considera como autoridades públicas para os fins que dispõe aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.

Ainda que se conheça o poder normativo das resoluções do TSE, o certo é que as mesmas não podem extrapolar o que disposto em lei, consoante se extrai do art. 61 da Lei 9.096/95² e art. 105 da Lei 9.504/97³. É dizer, o aludido dispositivo da Resolução do TSE n. 23.464/15 não pode, nem cremos que fosse a intenção, revogar o disposto no inc. II do art. 31 da Lei 9.096/95. Assim, não poderia o TSE afirmar que detentores de mandato eletivo não são autoridade, pois estaria contrariando o senso comum e o próprio conceito jurídico de autoridade, mas poderia sim, como o fez, esclarecer aquelas situações em que não há tanta certeza quanto à adequação à condição de autoridade, como se dá

¹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 73.

² Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

³ Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

no caso de exercentes de cargos de chefia e direção que não são considerados agentes políticos.

Assim, o § 1º do inc. IV do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15 vem dirimir qualquer dúvida que pudesse haver de que aquele que exerce cargo de chefia e direção é considerado autoridade, sem, evidentemente, excluir as demais pessoas que, pela natureza de suas funções já são de todos conhecidas como autoridades, como é o caso dos detentores de mandato eletivo.

Portanto, tem-se que o acórdão em questão restou omissos no tocante à apreciação da questão à luz do inc. II do art. 32 da Lei 9.096/95, análise que pode conduzir a modificação do julgado, daí os efeitos infringentes requeridos.

2.2.2. Por outro lado, no parecer ministerial restou transcrito trecho da sentença que, para corroborar o entendimento de que era vedada, no exercício de 2016 (caso dos autos), a doação a partidos por parte dos detentores de mandato eletivo, elenca consulta respondida por essa egrégia Corte, datada de 23 de setembro de 2015 (Consulta n. 10.998, acórdão de 23/09/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS – Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 176, Data 25/09/2015, Página 3).

De modo, igualmente, a comprovar o entendimento consolidado nessa egrégia Corte Regional e que serviu de balizamento para a conduta dos partidos políticos e seus integrantes ainda foram acostados dois julgados do ano de 2016 no mesmo sentido da aludida consulta (RE 2276, julgado em 16/06/2016 e RE 5396, julgado em 08/06/2016).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Nesse sentido, no ano de 2015, essa egrégia Corte responde à aludida Consulta n. 10.998, da seguinte forma, consoante ementa ora transcrita:

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 da União.

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

(Consulta n. 109-98, acórdão de 23/09/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS – Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 176, Data 25/09/2015, Página 3).

Inclusive, no voto condutor da consulta, da lavra do Dr. Leonardo Tricot Saldanha, é feita referência à jurisprudência do TSE a respeito do assunto:

Da leitura de suas decisões mais recentes, o TSE consolidou entendimento no sentido de que os agentes políticos estão abrangidos pela vedação prevista no art. 12, inciso XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14.

A questão foi diretamente enfrentada pelo TSE no Agravo de Instrumento n. 8239, de 25.8.2015, na qual o PSDB de Santa Catarina invocou o art. 12, § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, e requereu que fosse considerado *autoridade somente aqueles que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta, autorizando os que detenham mandato eletivo ou que exerçam cargo de assessoramento.*

Na decisão, o Relator, Ministro Henrique Neves, asseverou: *ressalto que, conforme assinalai no julgamento do REspe n. 49-30, da minha relatoria, 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).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Certamente, diante da resposta dessa eg. Corte à aludida consulta, muitos partidos e detentores de mandato eletivo adequaram sua conduta à mesma, deixando de, em ano eleitoral (2016), receber ou doar recursos que entenderam como vedados. Outros não cumpriram a orientação emanada desse TRE-RS e foram punidos com a desaprovação de suas contas, suspensão de cotas do fundo partidário e recolhimento dos valores ao Tesouro Nacional. Já um terceiro grupo, o caso dos autos, teriam descumprido a orientação dessa Corte Regional e não sofreram qualquer sanção.

Tal situação importa em evidente afronta ao princípio da isonomia e da paridade de armas entre os concorrentes, como se pode extrair das três situações distintas que decorreriam da alteração do entendimento da Corte Regional após passado todo um exercício financeiro sob a égide de resposta dada por essa mesma Corte à consulta deduzida exatamente para que os partidos soubessem como deveriam agir.

Não se pode olvidar que as consultas tem natureza jurídica de ato normativo em tese⁴.

Tem-se, portanto, que o acórdão embargado igualmente não enfrentou a quebra dos princípios da isonomia e da paridade de armas no âmbito eleitoral, diante da mudança de entendimento do TRE-RS de forma retroativa, após ultrapassado o exercício financeiro e após orientados os partidos exatamente sobre essa questão mediante resposta dessa egrégia Corte à consulta formulada no ano de 2015.

⁴ Refere José Jairo Gomes: *Consulta – quando respondida, a consulta dirigida a tribunal apresenta natureza peculiar. Malgrado não detenha natureza puramente jurisdicional, trata-se de “ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular” (STF – RMS nº 21.185/DF, de 14-12-1990 – Rel. Min. Moreira Alves)* GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 33.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Sobre o princípio da paridade de armas no âmbito eleitoral cumpre trazer importantes ensinamentos trazidos pelo Des. Eduardo Augusto Dias Bairy em seu voto proferido, em 04.12.2017, no RE 14-97.2016.6.21.0076, *in verbis*:

Contudo, entendo aplicável a lei da época em que ocorridos os fatos, porque além de processo judicial eleitoral, da jurisdição eleitoral, sublinho que a Justiça Eleitoral atua, também, como **fiel da balança do pleito eleitoral, da competição em si mesma.**

Daí, **não entendo aplicável uma norma surgida, ainda que benéfica, a um desses competidores eleitorais, e não aplicável a outro que já tenha recebido resposta jurisdicional.**

Exemplifico: duas agremiações apresentam contas: aliás, duelaram entre si na eleição de 2016 e, por aspectos diversos – seja a complexidade das contas em si mesmas, o aguerrimento dos advogados atuantes, ou a diferença de agilidade cartorária, um dos processos de prestação de contas recebe incidência dos novos comandos da Lei n. 13.488/2017, e o outro não, pois transitado em julgado antes de seu advento.

Terá sido concretizada a **paridade de armas, a igualdade de chances no processo eleitoral**, as quais fazemos referência frequentemente nos julgados desta Especializada?

Penso que não. O tratamento igualitário perante a legislação somente será concretizado se aplicado no processo eleitoral – e não me refiro aqui ao processo judicial eleitoral, mas àquela sequência de ocorrências entre as convenções partidárias e as diplomações dos candidatos.

Dentre eles as prestações de contas, as propagandas eleitorais.

Ou o registro de candidatos.

Imagine-se o seguinte caso: um candidato, nas eleições de 2016, candidatou-se comprovando 10 (dez) meses de domicílio eleitoral.

Nas eleições de 2016, a legislação exigia o prazo mínimo de 1 (um) ano de domicílio eleitoral na circunscrição do pleito.

Como o hipotético candidato recorreu do indeferimento da candidatura de 2016, e o processo ainda encontra *sub judice*, seria hoje aplicável o novel prazo de 6 (seis) meses de filiação previsto para as vindouras eleições de 2018, para deferir o registro do candidato, por se tratar de regra benéfica para o caso?



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Penso novamente que não, exatamente porque **o processo eleitoral de determinada eleição há de ser composto de segurança jurídica e, sobretudo, de paridade de armas entre os concorrentes, cabendo à Justiça Eleitoral deixar claro que, postas as regras para determinada eleição, elas deverão ser obedecidas de maneira igual pelos iguais, por todos aqueles que competiram no pleito.**

Aliás, o próprio art. 16 da Constituição Federal, o qual prevê o princípio da anterioridade eleitoral de 1 (um) ano para que a legislação possa ser aplicada em futuras eleições, passa boa dose dessa concepção: a de prestígio de uma legislação estanque, hígida, para cada pleito a ser realizado.

[...]

Dessarte, tenho por prestigiar a paridade de armas, a igualdade de chances no processo eleitoral, em detrimento da aplicação pontual da retroatividade *in bonam partem*, e entender irregulares as contribuições advindas de cargos demissíveis *ad nutum*, ainda que os contribuintes sejam filiados à agremiação.

Essa a minha respeitosa divergência, a qual apresento ao Plenário.

(grifo nosso)

Assim, igualmente, ante a omissão em relação a existência de consulta prévia respondida por essa egrégia Corte em sentido diametralmente oposto à decisão que ora está sendo tomada em caso concreto - importando em violação ao princípio da isonomia/paridade de armas no âmbito eleitoral tanto em relação àqueles que cumpriram o disposto na consulta, quanto em relação aos que não cumpriram, mas foram punidos -, pugna-se para que seja sanada a omissão, conferindo-se os respectivos efeitos infringentes, para negar provimento ao recurso, mantendo-se hígida a sentença em todos os seus termos.

3 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Ministério Público Eleitoral requer, após oportunizado aos embargados as devidas contrarrazões (art. 1.023, § 2º, do CPC/2015), o conhecimento e acolhimento dos presentes embargos de declaração, para sanar as omissões indicadas, conferindo-se efeitos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

modificativos ao provimento dos embargos para negar provimento ao recurso do partido.

Porto Alegre, 15 de janeiro de 2018.

**Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO**