



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 NO

Recurso Eleitoral nº 18-71.2016.6.21.0097

Procedência: ESTEIO – RS (97ª ZONA ELEITORAL - ESTEIO)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – DE PARTIDO POLÍTICO – EXERCÍCIO 2015 - DESAPROVAÇÃO / REJEIÇÃO DAS CONTAS

Recorrente: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB DE ESTEIO

Recorrida: JUSTIÇA PÚBLICA

Relator: DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, pelo agente firmatário, com fundamento no art. 275 do Código Eleitoral c/c art. 1.022, incisos I, II e III, do Código de Processo Civil, vem opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** com **efeitos infringentes** em face do acórdão de fls. 166-168/189-192v., por meio do qual foi dado parcial provimento ao recurso eleitoral do Diretório Municipal do PSB de Esteio, para, mantida a desaprovação das contas do exercício financeiro de 2015, considerar lícitas as doações advindas de detentores de mandato eletivo, requerendo sejam recebidos com as seguintes razões, para apreciação da matéria:

1 – DOS FATOS

Os autos veiculam recurso eleitoral (fls. 174-180) interposto em face da sentença (fls. 169-170) que julgou desaprovadas as contas do Diretório Municipal do PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB DE ESTEIO/RS,



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

referentes ao exercício de **2015**, em razão do recebimento de verbas oriundas de fontes vedadas, no valor de R\$ 9.500,00, bem como determinou a suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo prazo de um ano e o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional.

Subiram os autos ao TRE-RS e, em seguida, vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou pelo desprovimento do recurso, a fim de que a sentença fosse mantida (fl. 185).

Sobreveio acórdão do TRE-RS (fls. 189-192v.), dando parcial 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 (fl. 189 e v.):

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PRELIMINAR AFASTADA. NÃO ACOLHIDO PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO ATÉ JULGAMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ORDINÁRIA. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO FEITO. MÉRITO. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE FONTES VEDADAS. DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. VEREADOR. CARGO DE DIRETOR LEGISLATIVO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA NORMA. LICITUDE DA DOAÇÃO NO TÓCANTE AO AGENTE POLÍTICO. ILEGALIDADE DA DOAÇÃO REALIZADA PELO CARGO ADMINISTRATIVO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESAPROVAÇÃO. RECOLHIMENTO DO VALOR ILEGAL AO TESOIRO NACIONAL. ADEQUAÇÃO DO PERÍODO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DE QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PARCIAL PROVIMENTO.

Preliminar afastada. Não acolhido pedido de suspensão do julgamento até a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIn sobre o entendimento da expressão "autoridade", constante no inc. II do art. 31 da Lei n. 9.096/95. Caracterizada a presunção de constitucionalidade dos artigos da lei ordinária até manifestação do Poder Judiciário em sentido contrário.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

mandato eletivo de vereador e de Diretor Legislativo. O texto normativo não contempla os agentes políticos. Impossibilidade de se dar 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. Evidenciado, entretanto, o ingresso de recurso de origem proibida por lei, em relação à doação efetuada por Diretor Legislativo. Cargo enquadrado no conceito de autoridade. Manutenção da sentença de desaprovação e do comando de recolhimento da quantia indevida ao Tesouro Nacional. Adequação, de ofício, do período de suspensão do recebimento de novas quotas do Fundo Partidário para dois meses. Afastada a irregularidade referente às doações de vereador.
Provimento parcial.

Em face desse julgamento, o Ministério Público Eleitoral, com fulcro no art. 275 do Código Eleitoral c/c art. 1.022, incisos I, II e III, do Código de Processo Civil/2015, vem opor embargos de declaração, com efeitos infringentes, haja vista a existência, no julgado de **(i) erro material** no tocante ao montante efetivamente recebido pela agremiação oriundo de vereadores, bem como **contradição e omissão** quanto **(ii)** ao prequestionamento do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 (redação original – vigente à época do exercício de 2015) e quanto à sua aplicabilidade pelo TSE e, inclusive, pelo TRE-RS - que entende pelo enquadramento dos agentes políticos no conceito de “autoridade”; e **(iii)** à quebra do princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica no âmbito eleitoral.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – PRELIMINARMENTE

2.1.1. 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, incisos I e II, do Código de Processo Civil/2015, os quais assim dispõem, *in litteris*:



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

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.**

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que: (...)

II - incorra em qualquer das condutas descritas no **art. 489, § 1º**.

Art. 489, CPC. (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...)

- II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; (...)**
- IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; (...)**
- VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (...)** (grifado).

2.1.2. Da tempestividade

O recurso é tempestivo, pois o Ministério Público Eleitoral foi intimado do acórdão no dia 31/01/2018 (fl. 195v.), e a interposição do presente recurso ocorre respeitando o tríduo legal previsto no art. 275, §1º, do Código Eleitoral, levando-se em consideração a inexistência de expediente ordinário no TRE-RS no dia 02/02/2018 – feriado, nos termos da Lei Municipal de Porto Alegre nº 3.033/67-, conforme o art. 2º, inciso I, alínea “a”, c/c art. 3º, ambos da Portaria da Presidência do TRE-RS nº 380, de 30 de novembro de 2017¹.

¹ Art. 2º Além das datas elencadas no artigo anterior, também serão feriados em 2018: I – na Secretaria do Tribunal e nos Cartórios Eleitorais e Central de Atendimento ao Eleitor da Capital, os dias: a) 2 de fevereiro: Dia de Nossa Senhora dos Navegantes (Lei Municipal de Porto Alegre nº 3.033/1997, com redação dada pela Lei Municipal de Porto Alegre nº 11.971/2015). (...)

Art. 3º Os prazos processuais cujo início ou vencimento coincida com os dias especificados nos artigos anteriores ficam protraídos para o primeiro dia útil seguinte.

http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/Portaria_P_380_2017_-_Feriados_2018.pdf Acessado em 01/02/2018.



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

Passa-se, assim, à análise do erro, contradições e omissões presentes no acórdão recorrido.

2.2 – MÉRITO

2.2.1. Do erro quanto ao montante oriundo de doações de vereadores

Entendeu a sentença, com base no parecer conclusivo às fls. 90-95, pela desaprovação das contas do Diretório Municipal do PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB DE ESTEIO/RS, referentes ao exercício de **2015**, em razão do recebimento de verbas oriundas de fontes vedadas, mais precisamente de vereadores e de diretora legislativa, no valor de **R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais)**.

O TRE-RS, ao reformar o entendimento da referida decisão apenas no tocante às doações oriundas de vereadores, para o fim de considerá-las lícitas, consignou no acórdão que o montante de tais doações totalizavam R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), in litteris (fl. 191):

(...) O recurso merece provimento parcial, no que tange às doações realizadas por ocupantes dos **cargos de vereador, em valor total de R\$ 3.500,00**. (...) (grifado).

Contudo, o valor total das doações advindas de vereadores totaliza o montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), uma vez que, nos termos do parecer conclusivo à fl. 91, constam como doadores os vereadores JAIME DA ROSA IGNÁCIO, no valor de **R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais)**, e HARRI JOSÉ ZANONI, no montante de **R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais)**.

Destaca-se que, nesse sentido foi a sentença, que considerou os valores apontados pela unidade técnica (fls. 90-95), bem como o parecer exarado



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

por esta PRE (fl. 185), ratificando a análise de fls. 121-127, momento no qual foram descritos os valores em questão (fl. 124 e v.).

Dessa forma, deve ser o acórdão integrado, a fim de que, sanada o presente erro, seja considerado como o montante total percebido de vereadores **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**.

2.2.2. Da contradição e omissão em relação tanto ao disposto no art. 31, inciso II, da Lei n. 9.096/95 (redação original – vigente à época do exercício de 2015) quanto à sua aplicabilidade pelo TSE e, inclusive, pelo TRE-RS

Depreende-se da sentença às fls. 169-170 e do parecer ministerial às fls. 185 e 120-127, que a vedação à doação para partidos por parte de detentores de mandato eletivo foi fundamentada, também, no disposto no inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/95, 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 em recente precedente da própria Corte Regional, não fazendo qualquer referência ao aludido art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, bem como deixando de seguir jurisprudência do TSE e seus próprios precedentes invocados no parecer às fls. 120-128 (ratificado à fl. 185), sem demonstrar devidamente a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento**, conforme se extrai da íntegra do voto acostado às fls. 189-192v., que deixamos de transcrever para evitar desnecessária repetição.



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

Como é cediço, o prequestionamento dos dispositivos pertinentes é requisito para admissibilidade de recurso às instâncias extraordinárias. No caso, o **art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95** 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 doações efetuadas por **vereadores** ao diretório municipal do PSB de Esteio/RS.

Para entender que a doação realizada por detentor de mandato eletivo para partido não viola o inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/9 sustentou o TRE-RS que “(...) não se amoldam ao detentor de mandato eletivo os argumentos que sustentaram a compreensão de que os demissíveis ad nutum”.

Contudo, de fato, **os argumentos são diversos, uma vez que os fatos concretos analisados são distintos**, isto é, uma coisa é a análise do enquadramento no conceito de “autoridade” de cargos demissíveis *ad nutum* e outra diversa é a de agentes políticos, uma vez que o que importa, para fins de análise da abrangência do conceito de “autoridade”, é o próprio conceito de autoridade em si. Explico.

Tendo em vista que o conceito de “autoridade” não restou definido pela referida lei, e tratando-se de conceito jurídico indeterminado, a sua definição foi atribuída consoante o entendimento jurisprudencial, o qual variou ao longo dos últimos anos.

Num primeiro momento, a interpretação dada ao referido conceito foi muito restrita quanto aos cargos incluídos na vedação, ou seja, adotou-se uma interpretação protetiva à autonomia partidária, nos termos do que se depreende do julgamento da Petição nº 310- DF, Res. Nº 20844, de 14/08/2001, da Relatoria do Ministro Nelson Azevedo Jobim.



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

Entretanto, tal entendimento não prevaleceu e fora alterado, passando a ser aplicada uma interpretação que priorizou os princípios democráticos da Administração Pública, mais precisamente o da moralidade, da dignidade no serviço público, bem como o disposto no artigo 14, §9º, da Constituição Federal², isto é, a importância de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Tal posicionamento extrai-se da abrangência do conceito de “autoridade” atribuído pelo TSE a partir da Resolução nº 22.585/2007, que, em resposta à Consulta nº 1.428/DF, vedou-se aos partidos políticos o recebimento de doações ou contribuições oriundas de detentores de cargos demissíveis *ad nutum* da Administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios, desde que considerados **autoridade**, consoante depreende-se da ementa abaixo:

Partido político. Contribuições pecuniárias. Prestação por titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta. Impossibilidade, desde que se trate de autoridade. Resposta à consulta, nesses termos. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta, **desde que tenham a condição de autoridades**.

(Consulta nº 1428, Resolução normativa de, Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 16/10/2007, Página 172) (grifado)

Adotando-se uma interpretação ampliativa, o TSE fixou, então, que o conceito de “autoridade” abrangeria os titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta que desempenhassem **função de chefia e direção**, nos termos do disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal³.

² § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

³ 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: [...] V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Apesar de a Resolução TSE nº 22.585/07 ter tratado exclusivamente dos servidores ocupantes de cargos em comissão, nas notas taquigráficas do acórdão, a discussão sobre os agentes políticos foi ventilada:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): **Vou cogitar de um agente político: deputado ou senador é autoridade - pelo menos no linguajar popular. E não pode.** Mas um servidor que detenha cargo ou função de confiança pode fazer a doação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Não é isso. Só se for de assessoramento. Se for de chefia e direção, não pode. Demarquemos bem o âmbito de nossa resposta. Como a própria Constituição diz que os ocupantes de cargos em comissão só podem ser nomeados para chefia, direção e assessoramento.

Destarte, corroborando a linha interpretativa adotada, isto é, considerando o conceito de autoridade em si, o TSE entendeu enquadrar-se também no conceito em questão os agentes políticos, conforme depreende-se do julgamento do **Recurso Especial Eleitoral nº 4930**, da relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, publicado em 20/11/2014.

No referente julgado, consignou o Egrégio Tribunal que o “(...) **conceito de autoridade pública deve abranger os agentes políticos e servidores públicos, filiados ou não a partidos políticos, investidos de funções de direção ou chefia, não sendo admissível, por outro lado, que a contribuição seja cobrada mediante desconto automático na folha de pagamento**”.

Nesse sentido, consolidando o entendimento jurisprudencial exposto, sobreveio a Resolução TSE nº 23.432/2014, que, ao regulamentar o disposto no Título III da Lei nº 9.096/95 – Das Finanças e Contabilidade dos carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;



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

Partidos-, no parágrafo 2º do artigo 12, previu expressamente o conceito de autoridade:

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

XII – autoridades públicas. (...)

§2º Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso XII do caput deste artigo, **aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.** (...) (grifado).

Tal entendimento foi mantido na Resolução TSE nº 23.464/2015, mais precisamente em seu artigo 12, inciso IV e parágrafo 1º⁴.

Ressalta-se, ainda, que, **após a edição da Resolução TSE nº 23.432/2014, o TSE enfrentou a questão do enquadramento de agentes políticos no conceito de autoridade**, através do julgamento do **Agravo de Instrumento nº 8239, em de 25/08/2015**, no qual o PSDB de Santa Catarina, invocando o art. 12, §2º, da Resolução TSE nº 23.432/14, requereu que fosse considerado autoridade somente os exercentes de cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta, a fim de que fossem autorizadas as doações dos detentores de mandato eletivo ou dos exercentes de cargo de assessoramento.

Na decisão, o Relator Ministro Henrique Neves expressamente corroborou o entendimento firmado pelo TSE, no sentido de que “(...) **conforme assinalei 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**

⁴Art. 12. É vedado aos partidos políticos e às suas fundações receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...) IV – autoridades públicas. § 1º Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso IV do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

direção ou chefia” (AI - Agravo de Instrumento nº 8239, Decisão monocrática de 25/8/2015, Relator(a): Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 28/08/2015 - Página 18-24).

Acrescenta-se, ainda, que o enquadramento de detentores de mandato eletivo no conceito de autoridade encontra-se em consonância com o próprio conceito jurídico de autoridade. A fim de elucidar o referido conceito, destaca-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁵:

(...) 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. (...) (grifado).

Logo, é notório que os detentores de mandato eletivo são autoridades, uma vez que detêm parcela do poder estatal.

Desta forma, conclui-se que as Resoluções TSE nº 23.432/2014 e 23.464/2015 vêm dirimir qualquer dúvida que pudesse haver quanto aos exercentes de cargo de chefia e direção considerados autoridade – em relação aos quais poderiam surgir dúvidas- sem, evidentemente, excluir as demais pessoas que, pela natureza de suas funções já são de todas conhecidas como autoridades, como é o caso dos detentores de mandato eletivo.

Ante todo o exposto, tem-se que resta consolidado pelo TSE – até o presente momento - o entendimento no sentido de que os agentes políticos estão abrangidos pela vedação prevista no art. 31, inciso II, da Lei n 9.096/95 c/c art. 12, inciso XII e §2º, da Resolução TSE nº 23.432/2014 ou art. 12, inciso IV e §1º,

⁵MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

da Resolução TSE nº 23.464/2015.

Portanto, conclui-se que o TRE-RS, para justificar o entendimento de licitude das doações de agentes políticos, utilizou-se meramente dos argumentos que dizem respeito ao enquadramento de cargos demissíveis *ad nutum*, isto é, deixou de analisar o fato concreto – qual seja o enquadramento de agentes políticos no conceito de autoridade e de aplicar o entendimento jurisprudencial do TSE acerca do tema, além de alterar o seu já pacificado entendimento, o que, por si só, leva à ausência de devida demonstração da superação de entendimento.

Portanto, tem-se que o acórdão em questão restou contraditório e omissivo no tocante à apreciação da questão à luz do inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95 e da sua aplicabilidade pela Corte Superior Eleitoral, além dos seus próprios precedentes quanto à matéria, análise que pode conduzir a modificação do julgado, daí os efeitos infringentes requeridos.

2.2.3. Da contradição e omissão quanto ao princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica

Em recente decisão desse TRE, da relatoria do Des. Federal João Batista Pinto Silveira, proferida em 02/10/2017, foi atribuído efeitos infringentes aos embargos de declaração opostos com finalidade ora pretendida, qual seja para **ser atribuído o mesmo provimento jurisdicional para relações jurídicas de direito material equivalentes:**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FONTE DE RECURSOS NÃO IDENTIFICADA. DESAPROVAÇÃO. PRECEDENTES. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOLHIMENTO DE VALOR AO TESOURO NACIONAL. AFASTADO. ACOLHIMENTO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Aclaratórios em que se aponta contradição no acórdão entre a jurisprudência deste Tribunal e o caso dos autos, ao entendimento de que as contas deveriam ter sido aprovadas com ressalvas, haja vista única falha e a boa-fé do embargante. Situação idêntica a outra já enfrentada pelo Pleno. Necessária proteção do direito fundamental à igualdade diante das relações jurídicas de direito material equivalente. Aplicação dos princípios da igualdade e da segurança jurídica. Atribuição de efeitos modificativos para aprovar as contas com ressalvas e afastar a determinação de recolhimento do montante indevido ao Tesouro Nacional.
Acolhimento.

Nesse sentido, levando-se em consideração a nova dinâmica do CPC que incorpora a **força dos precedentes jurisdicionais**, isto é, a necessidade de os tribunais primarem pela **uniformização de sua jurisprudência** e mantê-la **estável, íntegra e coerente**, consoante depreende-se tanto do artigo 926⁶ como do próprio art. 489, §1º, inciso VI⁷, **tem-se que o acórdão ora recorrido também encontra óbice nessa sistemática, violando o princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica.**

Isso porque tanto na sentença (fls. 169-170) como no parecer ministerial (fls. 185 e 120-127), para corroborar o entendimento de que era vedada, no exercício de 2015 (caso dos autos), a doação a partidos por parte dos detentores de mandato eletivo, restou transcrito trecho da consulta respondida por essa egrégia Corte - Consulta n. 10.998, acórdão de 23/09/2015, da Relatoria do DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA.

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.

⁶ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

⁷ Art. 489. São elementos essenciais da sentença: (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...) VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 assinaei 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).

Ainda, como se não bastasse a resposta da aludida consulta, esse TRE, anteriormente ao exercício de 2015, já havia precedentes nesse sentido:

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Doação de fonte vedada. Art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. **Exercício financeiro de 2014.**

Prefacial afastada. Manutenção apenas do partido como parte no processo. A aplicabilidade imediata das disposições processuais das Resoluções TSE n. 23.432/14 e n. 23.464/15



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

não alcança a responsabilização dos dirigentes partidários, por se tratar de matéria afeta a direito material. Recebimento de recursos de fonte vedada. **Doação de valores por ocupante de cargo eletivo de vereador, agente político enquadrado no conceito de autoridade pública e abrangido pela vedação prevista no art. 31, II, da Lei n. 9.096/95.**

Manutenção da penalidade de recolhimento da quantia indevida ao Tesouro Nacional. (...)

Provimento negado.

(Recurso Eleitoral n 2276, ACÓRDÃO de 16/06/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 108, Data 20/6/2016, Página 7) (grifado).

Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. **Exercício financeiro de 2014.** (...)

Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Recursos oriundos de dois vereadores e de um secretário municipal, enquadrados no conceito de agentes políticos, detentores de funções com poder de autoridade. (...)

Nova orientação do TSE no sentido de que verbas de origem não identificada e de fontes vedadas devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional, nos termos do disposto na Resolução TSE n. 23.464/15. (...)

(Recurso Eleitoral nº 2361, Acórdão de 07/07/2016, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/07/2016, Página 2-3) (grifado).

Certamente, diante de tais precedentes, muitos partidos e detentores de mandato eletivo adequaram sua conduta à mesma, deixando de, em ano eleitoral (2015), 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.



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

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 - destacam-se, ainda, os inúmeros precedentes que, a título exemplificativo, cito: Recurso Eleitoral n. 2397, acórdão de 29/09/2017; Recurso Eleitoral n. 1152, acórdão de 21/09/2017; Recurso Eleitoral n. 375, acórdão de 19/09/2017; Prestação de Contas n 7589, Acórdão de 12/09/2017; Recurso Eleitoral n 2276, acórdão de 16/06/2016; Recurso Eleitoral nº 2361, Acórdão de 07/07/2016; Consulta n 8973, acórdão de 06/07/2016; Consulta n. 109-98, acórdão de 23/09/2015.

A situação dos autos, portanto, importa em evidente afronta ao princípio da isonomia/paridade de armas entre os partidos políticos, bem como à segurança jurídica, como se pode extrair das três situações distintas que decorreriam da alteração do entendimento da Corte Regional após já sedimentado o entendimento da Corte no tocante.

Tem-se, portanto, que o acórdão embargado igualmente não enfrentou a quebra dos princípios da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica 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 conforme os precedentes acima transcritos e, inclusive, mediante resposta dessa egrégia Corte à consulta formulada no ano de 2015.

Sobre o princípio da paridade de armas no âmbito eleitoral cumpre trazer importantes ensinamentos trazidos pelo Des. Eduardo Augusto Dias Bainy em seu voto proferido, em 04/12/2017, no RE 14-97.2016.6.21.0076, *in litteris*:

(...) 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**.



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

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?

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



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

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. (...) (grifado.)

Assim, igualmente, ante a omissão em relação à existência de reiterados precedentes desta 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 e da segurança jurídica 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 contradição e 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, com efeitos infringentes, para sanar o erro, contradições e omissões indicadas, a fim de *(i)* considerar como o montante total percebido de vereadores **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**, e não os R\$ 3.500,00 consignados no acórdão; e *(ii)* incluir no conceito de “autoridade” do art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 os agentes políticos, nos termos do entendimento jurisprudencial do TSE e do pacífico entendimento desta própria Corte Regional, para negar provimento ao recurso do partido.

Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2018.

**Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**