



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 4-87.2016.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE - RS

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE EXERCÍCIO FINANCEIRO - DE
PARTIDO POLÍTICO - EXERCÍCIO 2015

Interessados: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO –
PMDB

EDSON MEURER BRUM

DANIEL LIMA KIELING

IBSEN VALLS PINHEIRO

CARLOS ANTÔNIO BÚRIGO

Relator: DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL

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. 1.239-1.246v..., por meio do qual foram aprovadas com ressalvas as contas do PMDB/RS referentes ao exercício de 2015 - considerando lícitas as doações advindas de detentores de mandato eletivo-, requerendo sejam recebidos com as seguintes razões, para apreciação da matéria:

1 – DOS FATOS

Trata-se de prestação de contas do PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB/RS, apresentada na forma da Lei nº 9.096/95, regulamentada pela Resolução TSE nº 23.432/2014 e disposições



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

processuais da Resolução TSE nº 23.464/2015, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2015**.

Opinou a unidade técnica, conforme o parecer conclusivo (fls. 1.007-1.012) e a análise de documentos (fls. 1.136-1.138), pela desaprovação das contas, ante a constatação do recebimento de recursos de fontes vedadas, no montante de R\$ 45.462,45 (quarenta e cinco mil quatrocentos e sessenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), bem como diante da ausência de comprovação da aplicação de recursos na criação e manutenção de programas de promoção e de difusão da participação política das mulheres.

Nos termos da constatação efetuada pela unidade técnica, opinou essa PRE pela desaprovação das contas (fls. 1.018-1.023 e 1.235-1.236).

Sobreveio acórdão do TRE-RS (fls. 1.239-1.246v.), aprovando as contas com ressalvas, determinando o recolhimento de apenas R\$ 11.762,45 ao Tesouro Nacional a título de recursos oriundos de fontes vedadas, sob o entendimento de que não haveria vedação legal à doação para partido por exercente de mandato eletivo. Segue a ementa do acórdão:

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE FONTES VEDADAS. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. PERMITIDA A CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS. INAPLICABILIDADE AO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. NÃO ATENDIDO O PERCENTUAL CORRESPONDENTE À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. FALHAS DE REDUZIDO PERCENTUAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Configuram recursos de fontes vedadas as doações a partidos políticos advindas de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que tenham a condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Definição expressa no texto do art. 12 da Resolução TSE n. 23.464/15. Excluídos da proibição normativa os detentores de mandato eletivo, considerados fontes lícitas após entendimento firmado por este Tribunal. No caso, recebimento de recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

provenientes de titulares de cargos públicos com poder de autoridade. Inaplicabilidade das alterações sofridas no art. 31 da Lei n. 9.096/95, que excluiu a vedação às doações realizadas por ocupantes de cargos demissíveis ad nutum, desde que sejam filiados a partido político. Incidência da legislação vigente à época dos fatos.

2. Inobservância da regra de destinação do percentual mínimo de 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas para promover e difundir a participação política das mulheres. Imposição do acréscimo de 2,5% no ano seguinte ao trânsito em julgado, bem como o recolhimento do valor correspondente ao Erário, ante a proibição legal de utilização da quantia para outra finalidade (art. 44, inc. V e § 5º da Lei n. 9.096/95).

3. Conjunto de falhas que não ultrapassam 10% do total arrecadado pelo partido. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional.

4. Aprovação com ressalvas.

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 **contradição e omissão** quanto **(i)** à aplicabilidade do disposto no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 – vigente à época do exercício de 2015- pelo TSE e, inclusive, pelo TRE-RS - que entendem pelo enquadramento dos agentes políticos no conceito de “autoridade”; e **(ii)** 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*:

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



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

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 20/02/2018 (fl. 1.264), e a interposição do presente recurso ocorre respeitando o tríduo legal previsto no art. 275, §1º, do Código Eleitoral.

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

2.2 – MÉRITO

2.2.1. Da contradição e omissão em relação à aplicabilidade do disposto no art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 (vigente à época do exercício de 2015) pelo TSE e, inclusive, pelo TRE-RS

Entendeu o TRE-RS, ao aprovar com ressalvas as contas do PMDB referentes ao exercício de 2015, pelo recolhimento de apenas R\$ 11.762,45 ao Tesouro Nacional a título de recursos oriundos de fontes vedadas – e não os R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

45.462,45 apontados pela unidade técnica e por esta PRE- **sob o entendimento de que não haveria vedação legal à doação para partido por exercente de mandato eletivo** (fls. 1.239-1.246v.), nos seguintes termos:

(...) A primeira irregularidade (item I) consiste no **recebimento de recursos oriundos de fonte vedada, ou seja, contribuições ao PMDB, durante o exercício financeiro de 2015**, advindas de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta que tinham a condição de autoridade, **num total de R\$ 45.462,45 (quarenta e cinco mil e quatrocentos e sessenta e dois reais e quarenta e cinco centavos)**, conforme detalhamento às fls. 1009-1012 do Parecer Conclusivo, já descontado o estorno realizado no valor de R\$ 420,00 (fl. 1052).

Ocorre que o art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 – vigente à época – veda o recebimento de doações procedentes de autoridades públicas, como se verifica por seu exposto teor: (...)

As contribuições, elencadas como irregulares, conforme anexo ao Relatório Conclusivo (fls. 1009-1012), são advindas de titulares dos seguintes cargos: a) Deputado Estadual (7x), b) Chefe de Gabinete de Líder (1x), c) Diretor de Departamento (2x), d) Diretor (1x), e) Chefe de Gabinete Militar (1x), f) Chefe de Seção (3x), g) Chefe de Divisão (1x), h) Coordenador de Assessoria (1x), i) Secretário de Estado (1x), j) Chefe de Gabinete (3x), k) Diretor Técnico (1x), l) Secretário Chefe da Case Civil (1x), m) Coordenador Geral de Bancada (1x), n) Coordenador (1x) e o) Delegado Regional (1x).

Inicialmente, destaco que as doações realizadas por ocupantes de cargo eletivo – Deputado Estadual –, no montante de R\$ 33.700,00, devem ser consideradas regulares. E isso porque, a partir do julgamento do RE n. 13-93 e RE n. 14-78, ambos apreciados na sessão de 06.12.2017 em acórdãos de relatoria do Desembargador Federal João Batista Pinto Silveira, este Tribunal passou a reconhecer a licitude de doações feitas por detentores de mandato eletivo, por não se enquadrarem no conceito de autoridade pública, a que alude o art. 12, inc. XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, independentemente do exercício financeiro a que se refere a prestação de contas.

Transcrevo, a seguir, a ementa do acórdão prolatado nos autos do RE n. 13-93: (...)

Por outro lado, as demais contribuições realizadas, no total de R\$ 11.762,45, são irregulares, uma vez que todos os doadores eram exercentes de cargos de direção ou chefia. (...)

Conclui-se, portanto, pelo recebimento de recursos de fonte vedada, no valor de R\$ 11.762,45 (onze mil e setecentos e sessenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), em descumprimento ao art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95, o que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

corresponde ao percentual de 2,07% dos gastos dessa natureza (R\$ 567.109,49). (...) (grifado)

Contudo, o TRE-RS apreciou o recurso tão somente com base no recente precedente da própria Corte Regional, deixando de seguir jurisprudência do TSE e seus próprios precedentes, que devidamente interpretou o art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 (vigente à época do exercício de 2015), sem demonstrar devidamente a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento, conforme se extrai da íntegra do acórdão irresignado.

O art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 – vigente à época do exercício- é claro quanto à vedação a “**autoridade**” realizar doações a partidos políticos. No presente caso, estamos diante de doações efetuadas por **Deputados Estaduais** ao Diretório Regional do PMDB/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 9.096/95, sustentou o TRE-RS a licitude das doações feitas por detentores de mandato eletivo “(...) por não se enquadrarem no conceito de autoridade pública, a que alude o art. 12, inc. XII e §2º, da Resolução TSE n. 23.432/14”.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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 Federal¹, 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.**

¹§ 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)



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

(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 Federal².

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 “(...)

² 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 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

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 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 1º³.

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**

³Art. 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**

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 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**” (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 Meirelles⁴:

(...) 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**

⁴MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, 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.

2.2.2. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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 926⁵ como do próprio art. 489, §1º, inciso VI⁶, **tem-se que o acórdão ora recorrido também encontra óbice nessa sistemática, violando o princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica.**

Aliás, inclusive restou consignado no acórdão à fl. 1.241v., que a própria defesa do PMDB/RS sustenta que, a partir da Consulta nº 109-98 desse TRE-RS teria deixado de arrecadar doações de Deputados Estaduais.

Isso porque, para corroborar o entendimento de que era vedada, no exercício de 2015 (caso dos autos), a doação a partidos por parte dos detentores

⁵ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

⁶ 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

de mandato eletivo, foi respondida por essa egrégia Corte a Consulta nº 109-98, acórdão de 23/09/2015, da Relatoria do DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, 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).

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).

Ainda, como se não bastasse a resposta da aludida consulta, esse



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

TRE, anteriormente ao exercício de 2015, já havia precedentes nesse sentido – título exemplificativo:

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 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 identificadas 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



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

– caso, em parte, dos autos, conforme consignado à fl. 1.241v.. 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.

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



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

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.**

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**



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

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. (...) (grifado.)

No que tange à necessidade de respeito à **segurança jurídica**, inclusive, em precedente jurisprudencial abaixo transcrito, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento, de que “(...) **as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior”.** Segue a ementa do referido julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação. II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. **Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.** III. REPERCUSSÃO GERAL. Reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à (1) elegibilidade para o cargo de Prefeito de cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza em Município diverso (interpretação do art. 14, § 5º, da Constituição) e (2) retroatividade



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

ou aplicabilidade imediata no curso do período eleitoral da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança de sua jurisprudência, de modo a permitir aos Tribunais a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para: (1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ; (2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior

(RE 637485, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-095 DIVULG 20-05-2013 PUBLIC 21-05-2013)

Gize-se que **esse entendimento também deve ser respeitado pelos TRE's** em razão de que esses Tribunais também devem respeito aos princípios constitucionais ora apontados.

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



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

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 as contradições e omissões indicadas, a fim de incluir no conceito de “autoridade” do art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 – vigente à época do exercício de 2015- os agentes políticos, nos termos do entendimento jurisprudencial do TSE e do pacífico entendimento dessa própria Corte Regional, prestigiando-se a segurança jurídica, a paridade de armas e a igualdade de chances no processo eleitoral e, conseqüentemente, determinar, também, o recolhimento das doações dos agentes políticos ao Tesouro Nacional.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2018.

**Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**