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

Recurso Eleitoral n.º 6-62.2016.6.21.0084

Procedência: TAPES - RS (84.ª ZONA ELEITORAL – TAPES)

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

Recorrente: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE TAPES

Recorrida: JUSTIÇA ELEITORAL

Relator(a): DES. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE TAPES apresentada na forma da Lei n.º 9.096/95, regulamentada pela Resolução TSE n.º 23.464/2015 e, quanto às normas processuais, pela Resolução TSE nº 23.546/2017, abrangendo a movimentação financeira do exercício de **2016.**

A sentença de fls. 192/197 julgou desaprovadas as contas, frente ao recebimento de doação oriunda de fonte vedada, qual seja, autoridade pública, no valor de R$ 4.496,48. Ademais, determinou a suspensão de novas cotas do fundo partidário, pelo período de 10 (dez) meses, assim como o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor recebido irregularmente.

Inconformado, o partido político interpôs recurso (fls. 204/211).

Após, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral para exame e parecer (fl. 273).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

II.I.I - Da tempestividade e da representação processual

O recurso é tempestivo. Colhe-se dos autos que a sentença foi publicada em 12/03/2018 (fl. 198) e o recurso foi interposto em 14/03/2018 (fl. 204), ou seja, foi respeitado o tríduo previsto no artigo 52, § 1.º, da Resolução TSE n.º 23.546/2017.

Destaca-se que o partido encontra-se devidamente representado por advogado (fl. 243), nos termos do artigo 29, inciso XX, da Resolução TSE n.º 23.546/2017.

Portanto, o recurso merece ser conhecido.

II.I.II – Dos documentos intempestivos

Nos processos de prestação de contas de exercício financeiro, verificada a existência de indício de irregularidade, o partido e seu dirigentes são citados para se defender e requerer, **sob pena de preclusão**, as provas que entenderem necessárias nos termos do art. 38 da Resolução TSE n.º 23.464/2015, que assim dispõe, *in litteris*:

> Art. 38. Havendo impugnação pendente de análise ou irregularidades constatadas no parecer conclusivo emitido pela Unidade Técnica ou no parecer oferecido pelo Ministério Público Eleitoral, o Juiz ou Relator deve determinar a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa no prazo de 15 (quinze) dias e **requeiram, sob pena de**

> **preclusão, as provas que pretendem produzir,** especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo. (grifo nosso)

Destarte, não se admite a juntada de documentos após a sentença quando a agremiação, devidamente intimada, deixa de se manifestar, ou o faz de maneira insatisfatória, conforme precedentes do TSE:

> ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGR MANEJADO EM 13.5.2016. PRESTAÇÃO DE CONTAS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. CANDIDATO. DEPUTADO ESTADUAL. PARTIDO DEMOCRATAS (DEM). CONTAS DESAPROVADAS.
> 1. Não se configura o vício da nulidade por negativa de prestação jurisdicional, devidamente explicitados os motivos de decidir. No âmbito técnico-processual, o grau de correção do juízo de valor emitido na origem não se confunde com vício ao primado da fundamentação, notadamente consabido que a disparidade entre o resultado do julgamento e a expectativa da parte não sugestiona lesão à norma do texto republicano.
> **2. No processo de prestação de contas, não se admitem, em regra, esclarecimentos apresentados na fase recursal, quando o candidato, intimado para o saneamento das falhas detectadas pela unidade técnica, deixa de se manifestar. Incidência da regra da preclusão.** Precedentes.
> Agravo regimental conhecido e não provido.
> (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 160242, Acórdão de 13/09/2016, Relator(a) Min. ROSA MARIA WEBER CANDIOTA DA ROSA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 03/10/2016, Página 32) (grifado).

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. JUNTADA DE DOCUMENTO EM FASE DE RECURSO. IMPOSSIBILIDADE.
> **1. É inadmissível a produção de prova documental na instância recursal quando a parte já teve oportunidade de produzi-la em primeiro grau de jurisdição mas não o fez, salvo quando tratar-se de documento novo, o que não é o caso dos autos. Precedentes.**
> 2. Na espécie, o agravante, intimado pelo juízo singular a se manifestar sobre o parecer técnico que recomendou a desaprovação de suas contas, não comprovou a origem dos recursos próprios investidos na campanha eleitoral, motivo pelo qual não é admissível a produção dessa prova em sede de

> recurso, haja vista a incidência dos efeitos da preclusão.
> 3. Agravo regimental não provido.
> (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 132269, Acórdão de 09/06/2015, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 184, Data 28/09/2015, Página 90/91)
> ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. DOCUMENTOS APRESENTADOS APÓS O JULGAMENTO DAS CONTAS. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.
> 1. Inexistência de violação ao art. 275, incisos I e II, do CE, pois o Regional analisou os fatos de forma suficiente à compreensão da controvérsia, não havendo omissão, obscuridade ou contradição a justificar o conhecimento dos declaratórios.
> **2. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, "a juntada de documentos em grau recursal se afigura incabível nos processos alusivos à prestação de contas, nas hipóteses em que o candidato, previamente intimado para suprir a falha apontada, não apresenta a documentação ou o faz de modo insatisfatório" (AgR-AI nº 588-46/SE, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20.11.2014).**
> 3. Com a edição da Lei nº 12.034/2009, o processo de prestação de contas passou a ter caráter jurisdicional. Dessa forma, admitir a juntada de documentos em processo de prestação de contas, após o seu julgamento, seria permitir a "eterna" instrução do feito, o que não é cabível.
> 4. Agravo regimental desprovido.
> (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 44227, Acórdão de 30/04/2015, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 100, Data 28/5/2015, Página 167/168)

De salientar que o partido ofereceu defesa (fls. 185-186) antes da sentença, momento em que poderia ter juntado a documentação trazida somente em sede recursal.

Dessa forma, não se tratando de documentos novos, que não pudessem ter sido juntados antes da sentença**, não devem ser conhecidos os documentos de fls. 212-269**.

II.I.III – Da nulidade da sentença

Entendeu a sentença pela desaprovação de contas, ante a **existência de recursos de fontes vedadas**, razão pela qual determinou o **recolhimento do referido montante ao Tesouro Nacional**, além da **suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário, pelo prazo de 10 (dez) meses**, nos termos dos artigos 46, inciso III, alínea "a", 47, inciso I e 49 da Resolução TSE n.º 23.464/2015.

Depreende-se, contudo, que o **magistrado *a quo,* sem qualquer fundamentação para tanto, não aplicou parte da correspondente sanção, qual seja a multa de até 20%** disposta no *caput* do art. 37 da Lei n.º 9.096/95[1], introduzida pela Lei nº 13.165/2015, uma vez que a presente prestação de contas refere-se ao exercício de **2016**.

Tem-se que o TSE já fixou o entendimento de que "as alterações promovidas no *caput* do art. 37 da Lei n.º 9096/1995, reproduzidas no art. 49 da Res.-TSE n.º 23.464/2015, são regras de direito material e, portanto, aplicam-se às prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes" (Prestação de Contas n.º 97737, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 24/06/2016).

Tendo o juízo de origem se omitido a respeito, não havendo qualquer fundamentação para negar a obrigação de recolhimento ao Tesouro Nacional, padece de nulidade a decisão nos termos dos arts. 11 e 489, §1º, ambos do CPC/15, que assim preceituam:

1 Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

> Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, **e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade**. (...)
>
> Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
> I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;
> II - **os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito**;
> III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.
> §1º **Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que**:
> (…)
> III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
> IV - **não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador**;
> V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
> 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).

Logo, ante a ausência de análise quanto à incidência do direito objetivo, bem como por tratar-se de questão de ordem pública, impõe-se o reconhecimento de nulidade da decisão em questão.

Nesse sentido, em caso idêntico – exercício 2016 -, já entendeu esse TRE-RS:

> RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DESAPROVAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALORES ORIUNDOS DE FONTES VEDADAS. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. SUSPENSÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. PRELIMINAR. SENTENÇA OMISSA. AUSENTE A DETERMINAÇÃO DA APLICAÇÃO DE MULTA DE ATÉ 20% SOBRE O VALOR IRREGULAR. ART. 37 DA LEI N. 13.165/15. RETORNO DOS

> AUTOS PARA ORIGEM. NULIDADE.
> Preliminar de nulidade da sentença. A decisão de primeiro grau desaprovou as contas da agremiação, referentes à movimentação financeira do exercício de 2016, em vista do recebimento de valores oriundos de fontes vedadas, determinando o recolhimento ao Tesouro Nacional e a suspensão das quotas do Fundo Partidário. No entanto, após a edição da Lei n. 13.165/15, houve a modificação da sanção legal incidente na desaprovação das contas de partido, passando a cominar a pena de devolução dos valores considerados irregulares acrescidos de até 20%. Modificação a ser aplicada nas prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2016. **No caso, a sentença deve ser anulada, por ter se omitido em aplicar e fundamentar a pena de multa de até 20% sobre a importância irregular. Restituição ao juízo de origem**.
> Nulidade.
> (TRE-RS, RE nº 5083, Acórdão de 14/12/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 14) (grifado).

E, ainda, em casos semelhantes:

> RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO 2015. PRELIMINAR ACOLHIDA. SENTENÇA OMISSA. AUSENTE A DETERMINAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. DECORRÊNCIA LÓGICA DO ART. 37, § 3º, DA LEI N. 9.096/95. ALTERAÇÃO DA NORMA NÃO APLICADA AO EXERCÍCIO EM ANÁLISE. RETORNO DOS AUTOS PARA ORIGEM. NULIDADE.
> Acolhida preliminar. **Omissão na sentença em aplicar e fundamentar a pena de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, nos termos do que dispunha o art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95**. Penalidade extraída do texto legal após a edição da Lei n. 13.165/2015, passando a cominar a pena de devolução da importância considerada irregular, acrescida de multa. Modificação a ser aplicada nas prestações de contas relativas ao exercício financeiro de 2016, conforme definição do Tribunal Superior Eleitoral. Incidência, no caso, da sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário pelo período de 1 a 12 meses, nos termos do art. 48 da Resolução TSE n. 23.432/14.
> **Retorno dos autos a origem. Nulidade da sentença.**
> (TRE-RS, RE nº 1637, Acórdão de 14/11/2017, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS -

> Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 206, Data 17/11/2017, Página 4) (grifado).
>
> Recurso. Prestação de contas. Partido político. Exercício financeiro de 2014. **Acolhida preliminar de nulidade da sentença. Contas julgadas desaprovadas na origem sem aplicação da penalidade de suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário, infringindo o comando legal inserto no art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95**. Inaplicabilidade da lei n. 13.165/15, devendo incidir ao caso a sanção vigente ao tempo do exercício financeiro. **Retorno dos autos à origem**. **Anulação da sentença**.
> (Recurso Eleitoral nº 2543, Acórdão de 16/06/2016, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 108, Data 20/06/2016, Página 7) (grifado).
>
> Recurso. Prestação de contas anual. Partido Político. Diretório Municipal. Exercício de 2012. **Sentença que desaprovou aprestação de contas partidária, sem contudo, estabelecer a sanção de suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário**. Decorrência legal disposta no art. 37, § 3º, da Lei n. 9.096/95. **Retorno dos autos à origem. Nulidade**.
> (Recurso Eleitoral nº 4089, Acórdão de 02/12/2014, Relator(a) DR. HAMILTON LANGARO DIPP, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 222, Data 05/12/2014, Página 14) (grifado)

Ressalta-se que, em se tratando de matéria de ordem pública – nulidade da sentença por ausência de fundamentação quanto a não aplicação de normas cogentes – não se há falar em incidência do instituto da preclusão, tampouco incidência da vedação a *reformatio in pejus*.

Nesse sentido, era o entendimento desse TRE-RS:

> **RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. PRELIMINAR. SENTENÇA NULA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. VÍCIO INSANÁVEL. ELEIÇÕES 2016. Preliminar de nulidade da sentença acolhida. Silêncio da sentença com relação à penalidade de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional**.
> **Não operada preclusão, pois matéria de ordem pública. Vício insanável que conduz nulidade absoluta. Retorno à origem.**

> **Nulidade**(Recurso Eleitoral nº 31530, Acórdão de 27/06/2017, Relator(a) DR. EDUARDO AUGUSTO DIAS BAINY, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 114, Data 03/07/2017, Página 3) (grifado).

O Direito Eleitoral é ramo do Direito Público, envolvendo questões atinentes ao Estado, tendo como objeto as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos, do que se extrai a conclusão de que suas normas são de **direito público**, ou seja, **indisponíveis à vontade das partes e, de certa forma, à do juiz** – salvo situações de reconhecimento, de maneira fundamentada, de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Portanto, **o afastamento da incidência de normas cogentes não é possível ante o mero silêncio da sentença**.

Pelo fato de ter se omitido na análise da aplicação de norma de ordem pública - portanto, cogente-, a decisão é nula, transcendendo tal nulidade à análise restritiva de gravame à parte recorrente, **não havendo se falar, portanto, em ocorrência de preclusão**.

Destaca-se, ainda, que, **além do efeito devolutivo**, os recursos também apresentam o **efeito translativo**, o que permite e possibilita ao órgão julgador analisar matérias que não tenham sido objeto da irresignação recursal.

Enquanto o efeito devolutivo dos recursos (*tantum devolutum quantum apellatum*) encontra suporte no princípio dispositivo, o efeito translativo decorre do princípio inquisitivo, permitindo que o magistrado, mesmo em grau recursal, avance na análise de outras questões que não somente aquelas levantadas pela(s) parte(s) recorrente(s).

O efeito translativo dos recursos já era previsto no CPC/73 e foi mantido pelo Código atual, tendo presente que **as questões de ordem pública**

não são alcançadas pela preclusão, conforme dispõe o parágrafo único do art. 278 e § 5º do art. 337 do novo CPC.

Por não se operar a preclusão, o reconhecimento, inclusive de ofício, da nulidade é possível ainda que não tenha havido recurso da parte a quem, eventualmente, a decisão possa vir a beneficiar. E se pode ser conhecida de ofício, por corolário, pode ser alegada por qualquer das partes ou mesmo pelo Ministério Público em qualquer grau de jurisdição.

Ora, no presente caso, por tratar-se de processo de prestação de contas de exercício, embora tenha o órgão do Ministério Público na origem deixado de propor o recurso cabível, tendo presente o princípio da unidade que rege o Ministério Público Brasileiro, legítima e oportuna a alegação da nulidade da decisão recorrida por esta Procuradoria Regional Eleitoral.

Sendo assim, **não** se podendo concordar, por corolário, com o entendimento de que o reconhecimento da nulidade, com a consequente possibilidade de vir a ser aplicada a obrigação legal insculpida no art. 37 da Lei 9.504/97, possa vir a caracterizar a ofensa ao princípio da *non reformatio in pejus*.

A parte que interpõe recurso sujeita-se ao conjunto de normas processuais aplicáveis aos efeitos advindos da decisão de recorrer tomada pelo seu patrono. Ora, devia ele, antes de optar por recorrer, sopesar os riscos não só do desprovimento de sua pretensão como os decorrentes de eventuais nulidades processuais que possam vir a ser reconhecidas em seu desfavor em grau recursal - quer as que podem ser conhecidas de ofício pelos julgadores ou apontadas pelo Ministério Público na condição de fiscal da lei -, **não representando tal hipótese ofensa ao princípio da *non reformatio in pejus***.

Do contrário, teríamos que admitir, ao arrepio de todo o sistema processual vigente, a impossibilidade de conhecimento, de ofício ou por requerimento do Ministério Público, das **nulidades processuais absolutas** em grau recursal, dando prevalência a interesse meramente individual, particular, privado, em **prejuízo do interesse público** presente na obrigatória observância das normas eleitorais.

Traz-se à colação precedente jurisprudencial oriundo do STJ que respalda o entendimento ora defendido:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. COISA JULGADA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. EFEITO TRANSLATIVO. APLICABILIDADE AOS RECURSOS ORDINÁRIOS.
> 1. Hipótese em que a parte agravante alega impossibilidade de análise, pela instância de origem, da questão relacionada à coisa julgada em face de supressão de instância.
> **2. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que as instâncias ordinárias podem conhecer *ex officio* de matéria de ordem pública, em respeito ao efeito translativo dos recursos ordinários e ao princípio da economia processual, possibilitando, inclusive, a extinção do feito principal sem resolução do mérito.**
> 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
> (AgRg no REsp 1306712/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 10/09/2014)

Da mesma forma com que julgada a questão pelo STJ, trilham os precedentes jurisprudenciais oriundos do TSE:

> AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. EFEITO TRANSLATIVO DOS RECURSOS. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. CONDIÇÕES DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO NA VIA EXTRAORDINÁRIA. PRECEDENTES DO STJ.
> 1. As condições da ação, **dada sua natureza de matéria de ordem pública**, **podem ser averiguadas nos recursos de natureza extraordinária por força do efeito translativo a eles inerente, bastando, para isso, que o recurso especial**

tenha sido conhecido. (Precedentes: STJ, REsp 905.738/SE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 17.6.2009; STJ, REsp 1.080.808/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.6.2009; STJ, EDcl no REsp 984.599/DF, 5ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 30.3.2009)
2. **Por força do efeito translativo, a ação pode ser extinta independentemente de pedido**, caso se verifique alguma das hipóteses versadas no art. 267, § 3º, do CPC, o qual, por sua vez, remete-se, entre outros, ao inciso IV de referido artigo, que trata dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (STJ, REsp 736.966/PR, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 6.5.2009; STJ, RMS 23.571/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 21.11.2007)
3.Tendo sido conhecido o recurso especial eleitoral, é possível, com a verificação de óbice de ordem pública ¿ no caso, a ausência do interesse processual. Decorre, portanto, a não apreciação do mérito do recurso e a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, IV, do CPC.
4.Agravo regimental não provido.
(Agravo de Instrumento nº 10125, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/05/2010, Página 22) (grifado).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. EFEITO TRANSLATIVO DOS RECURSOS. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. NÃO PROVIMENTO.
O efeito translativo dos recursos autoriza o tribunal a reconhecer de ofício matéria de ordem pública, mesmo que não alegada nas razões ou contrarrazões do apelo (REsp 873.732/BA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 16.4.2009).
No caso, embora intempestivo o recurso da coligação na instância a quo, o recurso dos agravantes foi interposto tempestivamente, fazendo incidir o efeito translativo que autoriza ao Tribunal a conhecer de ofício matéria de ordem pública. Na espécie, os agravantes foram condenados por crime eleitoral em sede de representação eleitoral. Tratando-se de nulidade absoluta a ausência da devida ação penal pode ser reconhecida de ofício.
3. Agravo regimental não provido.
(Recurso Especial Eleitoral nº 35792, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/03/2010, Página 14/15)

Conclui-se, portanto, que a absoluta omissão da sentença sobre o ponto - seja para determinar o recolhimento ou para afastá-lo - caracteriza inequívoca ausência de fundamentação sobre dispositivo cogente, ocasionando a nulidade parcial da sentença, passível de ser reconhecida por essa eg. Corte, independentemente de recurso da Promotoria Eleitoral, diante do efeito translativo decorrente do recurso interposto pelo candidato.

Por outro lado, o reconhecimento da nulidade parcial da sentença não deve importar em retorno dos autos à origem, vez que **a causa se encontra madura para julgamento**, permitindo a imediata apreciação da questão alusiva à aplicação do art. 37 da Lei nº 9.096/95 - multa de até 20% sobre a importância apontada como irregular -, nos termos do art. 1.013, § 3.º, inc. IV, do CPC/2015.

Passa-se à análise do mérito.

II.II – MÉRITO

Não merece provimento o recurso.

Inicialmente, esta PRE salienta que não mais analisará documentos juntados de forma intempestiva, isto é, após a sentença, quando devidamente intimada a agremiação para tanto em momento oportuno, nos termos do salientado na preliminar acima - item II.I.II - e por considerar estar esse entendimento em consonância com a recente e pacífica jurisprudência do TSE, que reconhece a incidência dos efeitos da preclusão em tais casos.

Logo, não serão aqui analisados os documentos anexados com o recurso.

Feitas tais considerações, passa-se ao exame da questão.

II.II.I – Do recebimento de receitas de fonte vedada (exercentes de cargos de chefia e direção)

A Unidade Técnica atestou, em tabela acostada às fls. 160-161, que a agremiação partidária recebeu recursos de autoridades públicas **detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis *ad nutum* da Administração Pública, tais como: Secretários, Diretores, Chefes de Gabinete, Coordenadores, dentre outros.**

Os valores recebidos de detentores de cargo de chefia ou direção, bem como de exercentes de mandato eletivo (que será analisado no próximo tópico), totalizam **R$ 4.496,48** (fls. 160/161).

Tais recursos são provenientes de fonte vedada, isso porque o art. 31, *caput* e inciso II, da Lei n.º 9.096/95 (redação vigente à época dos fatos) assim dispunha:

> 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; (...)

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE n.º 22.585/2007[2], segundo a qual foi pacificado que o conceito de "autoridade" abrangeria os *detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios.*

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

Posteriormente, a Resolução do TSE n.º 23.432, expedida no ano de 2014, portanto antes do exercício financeiro em comento, não deixou dúvida de que os exercentes de cargos de chefia e direção se enquadram no conceito de autoridade pública para fins da vedação prevista no art. 31, inc. II, da Lei 9.096/95, com a redação vigente à época dos fatos. Senão vejamos como dispõe o art. 12 da aludida Resolução:

> 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:
> I – origem estrangeira;
> II – pessoa jurídica;
> III – pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão; ou
> 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.**
> (grifo nosso)

Assim, no exercício de 2016, não havia dúvida a respeito de quem era considerado autoridade pública para fins da vedação legal.

Importante destacar que a racionalidade da norma, como bem ressaltou o Ministro Cezar Peluso, que proferiu o voto condutor do acórdão na Resolução TSE n.º 22.585/07, está em "**desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes**.".

Logo, **a vedação imposta pela referida Resolução do TSE tem a função de obstar a partidarização da administração pública**, principalmente diante dos princípios da moralidade, da dignidade do servidor e

da necessidade de preservação contra abuso de autoridade e do poder econômico.

A jurisprudência do TRE-RS posiciona-se de acordo com a linha de entendimento do TSE expressa na Resolução TSE n.º 22.585/2007, consoante se depreende do julgado em destaque:

> Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. Art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95. Exercício financeiro de 2015. Preliminar afastada. Uma vez que as doações ilícitas continuaram mesmo após a mudança dos dirigentes, não se pode falar em ilegitimidade passiva dos gestores atuais.
> **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. No caso, os recursos oriundos de chefe de seção, de coordenador e de diretor revelam-se fontes vedadas, porquanto enquadrados no conceito de autoridade pública**.
> Nova orientação do TSE no sentido de que verbas de origem não identificada e de fontes vedadas devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional. (...)
> Provimento negado.
> (Recurso Eleitoral n 2971, ACÓRDÃO de 15/12/2016, Relator(a) DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 229, Data 19/12/2016, Página 10) (grifado).

> Prestação de contas anual. Diretório estadual de partido político. Resolução TSE n. 21.841/04. Exercício financeiro de 2012. A apresentação dos Livros Diário e Razão, sem autenticação do primeiro no ofício civil, contraria o disposto no art. 11, parágrafo único, da Resolução TSE n. 21.841/04. Falha que compromete a verdade real do trânsito de recursos pela agremiação partidária. **Recebimento de recursos provenientes de titular de cargo de Chefe de Setor do Governo Estadual. Configuram recursos de fonte vedada 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.** Recolhimento da quantia indevida ao Fundo Partidário. Falta de documentos fiscais para comprovação de

> despesas realizadas, em desacordo com o art. 9º da Resolução TSE n. 21.841/04. Valores correspondentes a empréstimo sem trânsito pela conta bancária da agremiação, em infringência ao art. 4º da resolução em destaque. Suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de dois meses. Desaprovação. (Prestação de Contas nº 5773, Acórdão de 03/05/2016, Relator(a) DESA. LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 78, Data 05/05/2016, Página 7) (grifado).

Diga-se que a autonomia partidária não pode ser justificativa para violar norma legal que objetiva evitar a partidarização da Administração Pública.

Quanto à suposta inconstitucionalidade da norma, não se verifica, ao contrário, está em consonância com o princípio da **impessoalidade** e da **eficiência** na Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, vez que, como já referido, a norma em comento busca evitar a partidarização da Administração Pública.

II.II.II – Do recebimento de receitas de fonte vedada (detentores de mandato eletivo)

Outrossim, da mesma tabela acostada às fls. 160/161, extrai-se que, igualmente, houve doações ao partido por parte de Vereadores e Prefeito.

Neste ponto, como já referido supra, o **inc. II do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos**, na redação vigente à época dos fatos, dispunha ser vedada a doação a partidos políticos proveniente de autoridade pública.

Parece-nos que é notório que os detentores de mandato eletivo são autoridades, pois detém 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.[3]

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 parece ser possível.

Recentemente essa egrégia Corte, assentou, tão somente com base em análise do **art. 12, inc. XII e seu § 2.º, da Resolução TSE n.º 23.432/14,** que tal dispositivo não previa a figura dos detentores de mandato eletivo dentre as autoridades que não podem doar para partidos (RE 13-93.2017.6.21.0168 e RE 14-78.2017.6.21.0168), entendendo que não se pode adotar interpretação extensiva para norma que restringe direitos.

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 9.096/95[4] e art. 105 da Lei 9.504/97[5]. É dizer, o aludido dispositivo da Resolução do TSE n.º 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

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

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

5 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.

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

Assim, o § 2.º do art. 12 da Resolução TSE n.º 23.432/14 e o § 1.º do art. 12 da Resolução TSE n.º 23.464/15 vêm 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.

Quanto à vedação incluir também a doação oriunda de **agente político** – como é o caso dos autos -, o TSE já se posicionou nesse sentido, no Recurso Especial Eleitoral n.º 4930, da relatoria do Min. Henrique Neves da Silva, publicado em 20/11/2014, entendendo 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" (grifado).

Decisão que foi reafirmada pelo TSE após a Resolução nº 23.432/2014, quando 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 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).

Nesse sentido se posicionou o TRE-RS, nos autos da **Consulta** 109-98.2015.6.21.0000, julgada na sessão de 23/09/2015, cujo trecho a seguir transcrevo:

> 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).

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.

Assim, a mudança de entendimento neste momento, já transcorrido o exercício de 2016, como ocorreu com os RE 13-93.2017.6.21.0168 e RE 14-78.2017.6.21.0168, ensejará a existência de partidos que, ao contrário dos anteriormente mencionados, não seguiram a resposta dada pelo TRE-RS à consulta e não serão punidos.

Tal situação importa em evidente afronta aos princípios da segurança jurídica, isonomia e da paridade de armas no âmbito eleitoral, 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 tese[6].

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 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.**

6 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.

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 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)

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 926[7] como do próprio art. 489, §1º, inciso VI[8], tem-se que a mudança de entendimento do TRE-RS para uma mesma eleição, decidindo de forma diversa casos idênticos, também encontra óbice nessa sistemática.

No que tange à necessidade de respeito à **segurança jurídica**, 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**

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

8 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.

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, 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 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 TREs** em razão de que esses Tribunais também devem respeito aos princípios constitucionais ora apontados.

Destarte, além de ser a interpretação que se coaduna com o disposto no inc. II do art. 31 da Lei 9.096/95, com a redação vigente à época dos fatos, deve ser mantido, para as contas relativas ao exercício de 2016, o entendimento de que é vedada a doação a partidos por parte de detentores de mandato eletivo nos termos do decidido pela Corte Regional na Consulta 109-98.2015.6.21.0000, julgada na sessão de 23/09/2015, de forma a assegurar os princípios da segurança jurídica, isonomia e da paridade de armas no âmbito eleitoral.

II.II.III – Da irretroatividade da Lei 13.488/2017

Outrossim, importa salientar que **a recente alteração no art. 31 da Lei 9.096/95** - indo na contramão dos princípios da eficiência e impessoalidade na Administração Pública -, passando a permitir, no seu inc. V, a doação a partido de exercentes de função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, desde que filiados, **não pode retroagir para incidir sobre condutas que, à época da sua prática, importavam em doações vedadas.**

Não há se falar em aplicação retroativa das disposições previstas pela Lei n.º 13.488/2017, uma vez ser pacífico o entendimento de as prestações de contas serem regidas pela lei vigente à época dos fatos[9] – *tempus regit actum* -, além de ter que ser despendido tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterar as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão do princípio da isonomia e da segurança jurídica – art. 926, CPC/15.

Nesse sentido, inclusive já se posicionou reiteradas vezes esse TRE-RS

> AGRAVO REGIMENTAL. DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÕES. INVIÁVEL O PARCELAMENTO MEDIANTE DESCONTOS DOS REPASSES DO FUNDO PARTIDÁRIO. POSSIBILIDADE COM RECURSOS PRÓPRIOS. ART. 44 DA LEI 9.096/95. RESOLUÇÃO TSE N. 21.841/04. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012.
> 1. As alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/15 ao art. 37 da Lei 9.096/95 não se aplicam às prestações de contas partidárias de exercícios anteriores. A nova redação dada retirou a suspensão de quotas do Fundo Partidário e estabeleceu exclusivamente a imposição de multa de até 20% sobre o valor a ser recolhido. Tratando-se de prestação de contas do exercício financeiro de 2012, devem ser observadas as normas de direito material previstas na Resolução TSE n. 21.841/04.
> **2. Irretroatividade da Lei n. 13.488/17, *in casu*, por ser processo de exercício anterior a sua vigência. Obediência aos princípios do tempus regit actum, da isonomia e da segurança jurídica.**
> 3. Agremiação condenada a recolher valores ao Fundo Partidário e ao Tesouro Nacional. Possibilidade de parcelamento. Vedado o uso de recursos do Fundo Partidário na medida em que o art. 44 da lei 9.096/95 prevê hipóteses taxativas de sua aplicação.
> 4. Negado provimento.
> (TRE-RS, PC nº 6380, Acórdão de 31/01/2018, Relator(a) DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS) (grifado)

9 Precedentes TSE: Agravo de Instrumento n. 13029, Agravo de Instrumento n. 4952, Agravo de Instrumento n. 8259, Agravo de Instrumento n. 1943, AgR-Respe n. 447-57.2015.6.00.0000/PR, Recurso Especial Eleitoral nº 44757, Recurso Especial Eleitoral nº 4310, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 130-29/MG, Recurso Especial Eleitoral 1254-08..

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. RECEBIMENTO DE DOAÇÃO. FONTE VEDADA. FILIADO **OCUPANTE DE CARGO DEMISSÍVEL AD NUTUM COM PODERES DE CHEFIA E DIREÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA.** PERCENTUAL REDUZIDO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. PARCIAL PROVIMENTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.
Configuram recursos de fontes vedadas 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, aqueles que exercem cargos de chefia ou direção. No caso, doação proveniente de gerente de agência de sociedade de economia mista, integrante da administração indireta estadual. A doação representa 5,36% do total arrecadado pela agremiação no exercício. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para aprovar as contas com ressalvas. Manutenção, entretanto, do comando de recolhimento da quantia indevida ao Tesouro Nacional, consequência específica e independente que deriva da inobservância da legislação de regência.
A recente alteração promovida pela Lei n. 13.488/17, que modificou o art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doações de pessoas físicas, que exerçam função ou cargo público demissível ad nutum, desde que filiado ao partido político beneficiado, **não é aplicável ao caso concreto. Incidência da legislação vigente à época em que apresentada a contabilidade**.
Provimento parcial.
(TRE-RS, RE nº 1085, Acórdão de 19/12/2017, Relator(a) DES. JORGE LUÍS DALL`AGNOL, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 12, Data 26/01/2018, Página 7) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. PRELIMINAR. FALTA DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. NÃO CONHECIDO O APELO EM RELAÇÃO AOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. MÉRITO. 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. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DO JUÍZO DE IRREGULARIDADE DA DOAÇÃO. REDUÇÃO DO PRAZO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PARCIAL PROVIMENTO.
1. Preliminar. Ausente procuração outorgada pelos dirigentes

partidários nos autos. Intimados para regularizarem, o prazo transcorreu ¿in albis¿. Não conhecido o recurso em relação aos mencionados recorrentes.
2. Mérito. Constituem recursos oriundos de fontes vedadas 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.
3. **A Lei n. 13.488/17, publicada em 06.10.17, alterou a redação do art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doação de pessoa física que exerça função ou cargo público, desde que filiada ao partido beneficiário do recurso. Inaplicabilidade ao caso concreto. Posição jurisprudencial consolidada no sentido da incidência da legislação vigente à época dos fatos - tempus regit actum. Prevalência do princípio da segurança jurídica e da paridade de armas no processo eleitoral. Manutenção do juízo de irregularidade das contribuições advindas de cargos demissíveis ad nutum, ainda que os contribuintes sejam filiados à agremiação**.
Na espécie, evidenciado o recebimento de recursos provenientes de cargos de chefia, de coordenadoria e de diretoria. Todos os cargos em questão, por deterem a condição de liderança, de chefia e direção, se enquadram no conceito de autoridade, sendo ilegítimas as contribuições. Irregularidade que representa percentual superior a 20% das receitas do partido. Mantida, assim, a desaprovação das contas. Recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional. Redução, entretanto, do prazo de suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário para dois meses.
Provimento parcial.
(TRE-RS, Recurso Eleitoral n 3984, ACÓRDÃO de 14/12/2017, Relator(a) DES. FEDERAL JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 16) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. DESAPROVAÇÃO PARCIAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE FONTES VEDADAS. AUTORIDADES PÚBLICAS. ART. 12, INC. XII E § 2º, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.432/14. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL MANTIDO. SUSPENSÃO DE QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO REDIMENSIONADA. PROVIMENTO PARCIAL.
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. Na espécie, a agremiação partidária recebeu recursos de**

autoridade pública - Diretor Administrativo e Coordenadora de Gabinete da Câmara Municipal -, caracterizando o ingresso de recurso de origem proibida. Mantida determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional.
2. **As alterações introduzidas pela Lei n. 13.488/17 no texto da Lei dos Partidos Políticos, para o fim de considerar legítima a contribuição realizada por filiados, ainda que investidos em cargos públicos com o poder de autoridade, não se aplicam de forma retroativa, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e do tempus regit actum**.
3. Considerando que o valor recebido a título de fonte vedada representa 29,65% do total de recursos arrecadados pela agremiação, e com base nos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, o período de suspensão de repasse do fundo partidário deve ser reduzido para o prazo de três meses.
Provimento parcial
(TRE-RS, Recurso Eleitoral n 1922, Acórdão de 13/12/2017, Relator(a) DR. SILVIO RONALDO SANTOS DE MORAES, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 4) (grifado)

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO DE 2015. PRELIMINAR. MANUTENÇÃO DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS NO POLO PASSIVO. ILEGITIMIDADE NÃO CONFIGURADA. MÉRITO. 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. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DO JUÍZO DE IRREGULARIDADE DA DOAÇÃO. REDUÇÃO DO PRAZO DE SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PARCIAL PROVIMENTO.
1. Preliminar rejeitada. O art. 38 da Resolução TSE n. 23.432/14 prevê que deverá ser determinada a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa sempre que houver impugnação ou constatação de irregularidade no parecer conclusivo. A integração dos dirigentes na lide é consectário da responsabilização prevista na Lei dos Partidos Políticos. Manutenção dos dirigentes partidários para integrarem o polo passivo. Ilegitimidade passiva afastada.
2. Constituem recursos oriundos de fontes vedadas 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.
3. **A Lei n. 13.488/17, publicada em 06.10.17, alterou a**

> **redação do art. 31 da Lei n. 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos -, excluindo a vedação de doação de pessoa física que exerça função ou cargo público demissível ad nutum, desde que filiada ao partido beneficiário.**
> 4. **Inaplicabilidade ao caso concreto. Incidência da legislação vigente à época dos fatos. Prevalência do princípio da segurança jurídica e da paridade de armas no processo eleitoral, em detrimento da aplicação pontual da retroatividade *in bonam partem*. Manutenção do juízo de irregularidade das contribuições advindas de cargos demissíveis ad nutum, ainda que os contribuintes sejam filiados à agremiação**.
> 5. Incontroverso o recebimento de recursos de fontes vedadas, em valor correspondente a 65,79% das receitas do partido, impõe-se a desaprovação das contas. Redução, entretanto, do prazo de suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário para quatro meses. 6. Provimento parcial. (grifado).
> (TRE-RS, RE nº 1497, Acórdão de 04/12/2017, Relator(a) DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 225, Data 15/12/2017, Página 6) (grifado).

Logo, não há se falar em aplicação retroativa das alterações introduzidas pela Lei n.º 13.488/2017.

Por fim, cumpre ressaltar que o recebimento de doações de fonte vedada constitui irregularidade de natureza grave e insanável que, por si só, impõe a desaprovação das contas. É isso o que diz o colendo TSE sobre o assunto. Assim vejamos:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. DESPROVIMENTO. (...)
> [...]
> **6. Segundo a jurisprudência do TSE, o recebimento de recursos de fonte vedada, em regra, é irregularidade capaz de ensejar, por si só, a desaprovação das contas. (grifado)**
> 7. Agravo regimental desprovido.
> (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 14022, Acórdão de 11/11/2014, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 230, Data 05/12/2014, Página 86)

Assim, não merece reforma a sentença que desaprovou as contas da agremiação partidária diante do recebimento de doações vindas de exercentes de cargos de chefia e direção na Administração Pública.

II.II.IV – Das sanções

Diante do recebimento de recursos de fontes vedadas – irregularidade grave e insanável, correspondendo a aproximadamente 75,29% do total de receitas arrecadadas, **deve ser, na falta de recurso do *Parquet*, mantida a determinação de suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário pelo prazo de 10 (dez) meses**, nos termos do artigo 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95[10] c/c o artigo 47, inciso I, da Resolução TSE nº 23.464/15[11].

Ademais, o recebimento de recursos de fontes vedadas impõe o recolhimento do seu montante ao Tesouro Nacional, consoante o art. 14, *caput* e §1º, da Resolução TSE nº 23.464/15[12], o que foi observado pelo juízo *a quo*.

Contudo, nos termos do informado na preliminar, a sentença não observou a totalidade do regramento que disciplina a prestação de contas do

10 Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: (…) II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano; (…)

11 Art. 47. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, órgão partidário fica sujeito às seguintes sanções:
I – no caso de recebimento de recursos das fontes vedadas de que trata o art. 12 desta resolução, sem que tenham sido adotadas as providências de devolução à origem ou recolhimento ao Tesouro Nacional na forma do art. 14 desta resolução, o órgão partidário fica sujeito à suspensão da distribuição ou do repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário pelo período de um ano; e

12 Art. 14. O recebimento direto ou indireto dos recursos previstos no art. 13 desta resolução sujeita o órgão partidário a recolher o montante ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), até o último dia útil do mês subsequente à efetivação do crédito em qualquer das contas bancárias de que trata o art. 6º desta resolução, sendo vedada a devolução ao doador originário.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo também se aplica aos recursos provenientes de fontes vedadas, que não tenham sido estornados no prazo previsto no § 5º do art. 11, os quais deverão, nesta hipótese, ser recolhidos ao Tesouro Nacional.

exercício de 2016, mais precisamente o art. 37 da Lei nº 9.096/95 c/c art. 49 da Resolução TSE nº 23.464/15, os quais estipulam que será acrescida, no montante irregular a ser recolhido ao Tesouro Nacional, multa de até 20%. Seguem os dispositivos:

> Art. 37, Lei nº 9.096/95. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> Art. 49, Res. TSE nº 23.464/15. A desaprovação das contas do partido implicará a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento) (Lei nº 9.096/95, art. 37).

Logo, requer-se que esse TRE-RS, tendo em vista tratar-se de questão de ordem pública (ausência de fundamentação da decisão), reconheça a nulidade parcial da sentença, sanando a omissão do *decisum*, uma vez tratar-se de questão meramente de direito, nos termos do art. 1.013, §3º, inciso III, do CPC, e, consequentemente, aplique a multa de até 20% (vinte por cento) sobre a importância considerada irregular.

Dessa forma, não merece provimento o recurso, devendo ser mantida a sentença e, ainda, ser aplicada de ofício a multa a que se refere o art. 37 da Lei nº 9.096/95.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral, preliminarmente, pelo reconhecimento da **nulidade parcial da sentença,** bem como da possibilidade de julgamento imediato da questão alusiva à aplicação do art. 37 da Lei nº 9.096/95 - multa de até 20% sobre a importância apontada

como irregular -, vez que a causa se encontra madura para julgamento, nos termos do art. 1.013, § 3º, inc. IV, do CPC/2015.

No mérito, opina pelo **desprovimento do recurso**, a fim de que seja mantida: **a)** a desaprovação das contas; **b)** a suspensão do recebimento de quotas do Fundo Partidário pelo período de dez meses – art. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95 c/c art. 47, inciso I, da Resolução TSE nº 23.464/15; **c)** o recolhimento do montante de R$ 4.496,48 (quatro mil, quatrocentos e noventa e seis reais e quarenta e oito centavos) ao Tesouro Nacional - oriundo de fontes vedadas -, com a aplicação por esse TRE da multa prevista no art. 37 da Lei nº 9.096/95 (redação dada pela Lei nº 13.165/2015) c/c art. 49 da Resolução TSE nº 24.464/2015, em virtude do reconhecimento da nulidade parcial da sentença e por se encontrar o processo em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 1.013, § 3º, inc. IV, do CPC/2015.

Porto Alegre, 09 de setembro de 2018.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO