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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA
Prestação de Contas nº 8-79.2016.6.21.0112

Procedência:	PORTO ALEGRE-RS (112ª ZONA ELEITORAL – PORTO ALEGRE)
Assunto:	RECURSO ELEITORAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – DE PARTIDO POLÍTICO – DE EXERCÍCIO FINANCEIRO – EXERCÍCIO 2015 – CONTAS – DESAPROVAÇÃO / REJEIÇÃO DAS CONTAS
Recorrentes:	PARTIDO PROGRESSISTA – PP DE PORTO ALEGRE MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
Recorridos:	OS MESMOS
Relator:	DES. ELEITORAL LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN

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. 468-475, por meio do qual foram desaprovadas as contas do Diretório Municipal do PARTIDO PROGRESSISTA – PP DE PORTO ALEGRE/RS, exercício financeiro de 2015, porém consideradas 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 DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO – PRB apresentada na forma da Lei nº 9.096/95, regulamentada pela Resolução TSE nº 23.432/14 e disposições processuais da Resolução TSE nº 23.464/15, abrangendo a movimentação financeira do exercício de 2015.

A decisão de 1º grau (fls. 306-314) julgou desaprovadas as contas

do DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO PROGRESSISTA – PP DE PORTO ALEGRE/RS, referentes ao exercício de 2015, em face do recebimento de recursos de fontes vedadas, no montante de R$ 344.394,54 (trezentos e quarenta e quatro mil e trezentos e noventa e quatro reais e cinquenta com quatro centavos), bem como determinou o recolhimento do referido montante ao Tesouro Nacional e a suspensão do recebimento de recursos do Fundo Partidário pelo período de 08 (oito) meses.

Apresentados recursos pela agremiação partidária (fls. 318-383) e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL à origem (fls. 427-429), sobreveio acórdão do TRE-RS (fls. 468-475), desaprovando as contas do diretório municipal da agremiação partidária em virtude da obtenção de recursos provenientes de fonte vedada, porém considerando lícitas as doações realizadas por exercente de mandato eletivo, sob o entendimento de que não haveria vedação legal para tanto, além de reduzir a suspensão do recebimento de recursos do Fundo Partidário para o período de 05 (cinco) meses. Segue a ementa do acórdão (fl. 468 e verso):

> RECURSOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. DESAPROVAÇÃO. SUSPENSÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL. AFASTADAS AS PRELIMINARES DE NCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 31, INC. II, DA LEI N. 9.096/95, DE APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 13.488/17 E DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14, § 1º, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.432/14. MÉRITO. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE FONTES VEDADAS. AUTORIDADES PÚBLICAS. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DE ASSISTENTES, ASSESSORES E DETENTORES DE MANDATO ELETIVO. POSSIBILIDADE. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES DAS FUNÇÕES DE COORDENADOR, SUPERVISOR E DE CHEFE DE GABINETE. VEDAÇÃO. REDUÇÃO DA SUSPENSÃO DO REPASSE DE NOVAS QUOTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. DESPROVIMENTO DO RECURSO MINISTERIAL. PARCIAL PROVIMENTO AO APELO DO PARTIDO.
> 1. Preliminares rejeitadas. 1.1 Inconstitucionalidade do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95. Até que ocorra pronunciamento do Poder Judiciário em sentido contrário, seja em controle difuso ou em controle concentrado, os dispositivos constantes em lei ordinárias

> apresentam presunção de constitucionalidade. 1.2. Retroatividade da Lei n. 13.488/17. Consoante entendimento desta Corte e do Tribunal Superior Eleitoral, privilegia-se a aplicação da legislação vigente à época dos fatos, em homenagem aos princípios do tempus regit actum, da isonomia, da segurança jurídica, da anualidade eleitoral e das regras que disciplinam o conflito de leis do tempo. 1.3. Inconstitucionalidade do art. 14, § 1º, da Resolução TSE n. 23.432/14.
> Alegada exorbitância do poder regulamentar do TSE, diante da determinação do recolhimento de recursos julgados como provenientes de fontes vedadas ao Tesouro Nacional. A determinação de recolhimento procede da proibição ao recebimento dos recursos, medida isenta e necessária para o restabelecimento da ordem jurídica violada.
> 2. Recebimento de doações de assistentes, assessores especialistas e assessores técnicos. As funções de assessoramento, consoante os Decretos Municipais ns. 44/10 e 18.198/13, não detêm atribuição de direção ou chefia. Portanto, não há como integrá-las no âmbito das fontes vedadas.
> 3. Recebimento de doações das funções de coordenador, supervisor e de chefe de gabinete. Impossível enquadrá-los como de mero assessoramento, uma vez que, do exercício das referidas atividades, depreende-se a existência de subordinados e de poder de comando e gestão.
> 4. Recebimento de doações de detentores de mandato eletivo. A jurisprudência desta Corte tem compreendido que os detentores de mandato eletivo não estão incluídos no conceito de autoridade pública estabelecido pelo art. 12, § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, sendo, portanto, permitidas as doações a partidos políticos.
> 5. Redução da quantia a ser recolhida ao Tesouro Nacional, bem como do período de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário.
> Provimento negado ao recurso do Ministério Público Eleitoral.
> Parcial provimento ao apelo do partido.

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)*** ao prequestionamento do art. 31, inc. II, da Lei n. 9.096/95 (redação original – vigente à época do exercício de 2015) e quanto à sua aplicabilidade pelo TSE e, inclusive, pelo TRE-RS - que entende pelo enquadramento dos agentes políticos no conceito de “autoridade”; e ***(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.
>
> 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 18/09/2018 (fl. 487), e a interposição do presente

recurso ocorre respeitando o tríduo legal previsto no art. 276, §1º, do Código Eleitoral c/c artigo 78 da Resolução TSE nº 23.463/2015.

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

2.2 – MÉRITO

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

Consoante se infere do recurso ministerial às fls. fls. 427-429 e do parecer desta PRE a fls. 444-465v., a vedação à doação para partidos por parte de detentores de mandato eletivo foi fundamentada, também, no disposto no inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/95, a qual dispunha à época dos fatos como segue:

> Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
> (…)
> II - **autoridade** ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

Contudo, **o TRE-RS apreciou a questão tão somente com base em recente precedente da própria Corte Regional, não fazendo qualquer referência ao aludido art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95, bem como deixando de seguir jurisprudência do TSE e seus próprios precedentes invocados no parecer às fls. 444-465v., sem demonstrar devidamente a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento**, conforme se extrai da íntegra do voto acostado às fls. 468-475, que deixamos de transcrever para evitar desnecessária repetição.

Como é cediço, o prequestionamento dos dispositivos pertinentes é requisito para admissibilidade de recurso às instâncias extraordinárias. No caso, o **art. 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95** é claro, na redação vigente à época dos fatos, que é vedado à **"autoridade"** realizar doações a partidos políticos.

No presente caso, estamos diante de doações efetuadas por **detentores de mandato eletivo** ao diretório municipal do PP de PORTO ALEGRE/RS (fl. 313v.).

Para fundamentar que a doação realizada por detentor de mandato eletivo para partido não viola o inciso II do art. 31 da Lei nº 9.096/9, sustentou o TRE-RS que "(...) *não se amoldam os argumentos que sustentaram a compreensão de que os demissíveis "ad nutum" devam ser considerados autoridades*.

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

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

Num primeiro momento, a interpretação dada ao referido conceito foi muito restrita quanto aos cargos incluídos na vedação, ou seja, adotou-se uma interpretação protetiva à autonomia partidária, nos termos do que se depreende

do julgamento da Petição nº 310- DF, Res. Nº 20844, de 14/08/2001, da Relatoria do Ministro Nelson Azevedo Jobim.

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 Federal[1], isto é, a importância de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

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

> Partido político. Contribuições pecuniárias. Prestação por titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta. Impossibilidade, desde que se trate de autoridade. Resposta à consulta, nesses termos. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, **desde que tenham a condição de autoridades**.
> (Consulta nº 1428, Resolução normativa de, Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 16/10/2007, Página 172) (grifado)

Adotando-se uma interpretação ampliativa, o TSE fixou, então, que o conceito de "autoridade" abrangeria os titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta que desempenhassem **função de chefia e**

[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)

direção, nos termos do disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal[2].

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 se depreende do julgamento do **Recurso Especial Eleitoral nº 4930**, da relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, publicado em 20/11/2014.

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

[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;

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 1º[3].

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

Na decisão, o Relator Ministro Henrique Neves expressamente corroborou o entendimento firmado pelo TSE, no sentido de que "(...) **conforme assinalei no julgamento do REspe n. 49-30, da minha relatoria, o conceito de**

[3]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: (…) 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.

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 Meirelles[4]:

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

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

Desta forma, conclui-se que as Resoluções TSE nº 23.432/2014 e 23.464/2015 vêm dirimir qualquer dúvida que pudesse haver quanto aos exercentes de cargo de chefia e direção considerados autoridade – em relação aos quais poderiam surgir dúvidas- sem, evidentemente, excluir as demais pessoas que, pela natureza de suas funções já são de todos 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

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

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

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FONTE DE RECURSOS NÃO IDENTIFICADA. DESAPROVAÇÃO. PRECEDENTES. PRINCÍPIOS DA

> IGUALDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOLHIMENTO DE VALOR AO TESOURO NACIONAL. AFASTADO. ACOLHIMENTO.
> 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 jurisprudênci**a e mantê-la **estável, íntegra e coerente**, consoante depreende-se tanto do artigo 926[5] como do próprio art. 489, §1º, inciso VI[6], **tem-se que o acórdão ora recorrido também encontra óbice nessa sistemática, violando o princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica**.

Nessa perspectiva, no ano de 2015, essa egrégia Corte respondeu à Consulta n. 10.998, na forma da ementa abaixo 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,

[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.

> Legislativo e Judiciário, **constituem verba oriunda de fonte vedada.**
> (Consulta n. 109-98, acórdão de 23/09/2015, Relator(a) DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: DEJERS – Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 176, Data 25/09/2015, Página 3).

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

> (…) Da leitura de suas decisões mais recentes, o TSE consolidou entendimento no sentido de que os agentes políticos estão abrangidos pela vedação prevista no art. 12, inciso XII e § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14.
>
> A questão foi diretamente enfrentada pelo TSE no Agravo de Instrumento n. 8239, de 25.8.2015, na qual o PSDB de Santa Catarina invocou o art. 12, § 2º, da Resolução TSE n. 23.432/14, e requereu que fosse considerado *autoridade somente aqueles que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta, autorizando os que detenham mandato eletivo ou que exerçam cargo de assessoramento*.
>
> Na decisão, o Relator, Ministro Henrique Neves, asseverou: *ressalto que, conforme 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*", (DJE de 28.8.2015).

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

> Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Doação de fonte vedada. Art. 31, II, da Lei n. 9.096/95. **Exercício financeiro de 2014**.
> Prefacial afastada. Manutenção apenas do partido como parte no processo. A aplicabilidade imediata das disposições processuais das Resoluções TSE n. 23.432/14 e n. 23.464/15 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, Publicao: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 108, Data 20/6/2016, Página 7) (grifado).
>
> Recurso. Prestação de contas anual. Partido político. Fonte vedada. **Exercício financeiro de 2014.** (...)
> **Configuram recursos de fonte vedada as doações a partidos políticos realizadas por titulares de cargos demissíveis "ad nutum" da administração direta ou indireta que detenham condição de autoridades, vale dizer, que desempenhem função de direção ou chefia. Recursos oriundos de dois vereadores e de um secretário municipal, enquadrados no conceito de agentes políticos, detentores de funções com poder de autoridade**. (...)
> **Nova orientação do TSE no sentido de que verbas de origem não identificada e de fontes vedadas devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional, nos termos do disposto na Resolução TSE n. 23.464/15.** (...)
> (Recurso Eleitoral nº 2361, Acórdão de 07/07/2016, Relator(a) DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 123, Data 11/07/2016, Página 2-3) (grifado).

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

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.

*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 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, com mais razão, **esse entendimento também deve ser respeitado pelos TREs,** tendo presente que esses Tribunais também estão sujeitos à observância dos princípios constitucionais ora apontados.

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

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

formulada no ano de 2015.

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

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

Assim, igualmente, ante a omissão em relação à existência de reiterados precedentes desta Egrégia Corte em sentido diametralmente oposto à decisão que ora está sendo tomada em caso concreto - importando em violação ao princípio da isonomia/paridade de armas e da segurança jurídica no âmbito eleitoral tanto em relação àqueles que cumpriram o disposto na consulta, quanto em relação aos que não cumpriram, mas foram punidos **-**, pugna-se para que seja sanada a contradição e omissão, conferindo-se os respectivos efeitos infringentes, para reformar o acórdão em cujos termos foram consideradas líticas as doações por detentores de mandato eletivo.

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 os agentes políticos, nos termos do entendimento jurisprudencial do TSE e do pacífico entendimento dessa própria Corte Regional, reformando-se a decisão colegiada para que os valores objeto de doações realizadas por detentores de mandato eletivo sejam incluídos na soma do montante considerado proveniente de fonte vedada.

Porto Alegre, 20 de setembro de 2018.

Luiz Carlos Weber
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL